

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SUBSISTANCES MILITAIRES
MÉTHODES D'APPROVISIONNEMENT
(ÉTUDE CRITIQUE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 5 juin 1913, à 3 heures

PAR

Henri DUHAMEL

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { *MM. JÈZE, professeur.*
 { *J. BARTHÉLÉMY, agrégé*

PARIS

HENRI PARRIEL, ÉDITEUR

21, RUE CUJAS (v^e)

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SUBSISTANCES MILITAIRES
MÉTHODES D'APPROVISIONNEMENT
(ÉTUDE CRITIQUE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

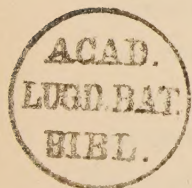
Le jeudi 5 juin 1913, à 3 heures

PAR

Henri DUHAMEL

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { MM. JÈZE, professeur.
J. BARTHÉLÉMY, agrégé.



PARIS

HENRI PARRIEL, ÉDITEUR

21, RUE GUJAS (v°)

—
1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRÉAMBULE

L'administration militaire pourvoit à la nourriture des hommes et des chevaux, au moyen d'allocations en nature et d'allocations en deniers.

« Les aliments en nature fournis aux corps par l'administration de la guerre ne comprennent plus aujourd'hui que le pain pour les hommes et les fourrages pour les chevaux. Les corps doivent bien s'approvisionner dans les magasins de l'État de certaines denrées : sucre, café, légumes, sel, etc..., mais, c'est en les payant, comme s'ils s'adressaient à un fournisseur ordinaire. L'obligation ainsi imposée résulte du besoin qu'on a de renouveler sans cesse les approvisionnements des magasins, afin d'y posséder des denrées toujours fraîches, dont l'emploi n'est prévu que dans la guerre (1). »

Le service des subsistances a pour objet de procurer aux corps de troupe les prestations en nature pour leur

1. *Les Ministères. Ministère de la Guerre*, par Paul Doumer (*Revue hebdomadaire* du 22 avril 1911.)

subsistance (article 1^{er} de l'Instruction du 18 octobre 1909). En temps de paix, son rôle principal s'applique donc à la fourniture du pain et des fourrages, et, comme conséquence, à l'achat des denrées suivantes : blé, avoine, orge, foin, paille.

Depuis plusieurs années, l'administration de la guerre s'est préoccupée d'attirer à ces fournitures les cultivateurs, dans le double intérêt du Trésor et de l'Agriculture; elle a procédé, dans ce but, à divers essais, de concert avec l'administration des finances, et sur les instances et avec l'appui du Parlement. La période de ces essais s'est terminée le 30 juin 1911, et à leur suite, le département de la guerre a adopté des procédés d'achat qui constituent des modifications importantes aux dispositions du décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'État.

On se propose, dans le présent travail, de retracer l'historique de ces essais, et, d'une façon générale, de discuter les procédés d'achat de l'administration pour l'exécution du service des subsistances militaires.

On rappelle tout d'abord et l'on discute dans le chapitre 1^{er} les deux grands systèmes d'exécution du service des subsistances: *l'entreprise* et la *gestion directe*.

Les essais faits par l'administration militaire pour attirer les cultivateurs ne peuvent concerner que la partie du service exécutée en gestion directe. Le chapitre II traite de l'adjudication, procédé réglementaire

d'achat dans le système de la gestion directe, et en expose les inconvénients.

Dans le chapitre III, on décrit et l'on discute les tentatives de l'administration pour améliorer le système de l'adjudication, et le rendre plus accessible aux cultivateurs.

Le chapitre IV traite des essais faits par l'administration pour entrer en relations directes avec les producteurs, en abandonnant le principe de l'adjudication posé par le décret du 18 novembre 1882, et en se rapprochant le plus possible des usages commerciaux dans les opérations d'achat.

Le chapitre V donne des indications sommaires sur le « service du ravitaillement » organisé en vue de la formation des approvisionnements de denrées en temps de guerre, et expose comment les opérations de ce service en temps de paix, dites « exercices de ravitaillement », peuvent contribuer au rapprochement des cultivateurs avec l'administration militaire.

Le chapitre VI constitue le résumé de la question et formule les conclusions.

LES
SUBSISTANCES MILITAIRES
MÉTHODES D'APPROVISIONNEMENT
(ÉTUDE CRITIQUE)

CHAPITRE PREMIER

**Modes d'exécution du service des subsistances
militaires. Entreprise. Gestion directe**

« On a essayé de tous les systèmes, en France, sou-
« vent sans règles précises, ni bien justifiées, et pour
« ainsi dire suivant les besoins du moment. Les modes
« employés sous l'ancienne monarchie ont eu généra-
« lement plutôt le caractère d'expédients que celui
« d'une règle de conduite mesurée et calculée. Ainsi on
« avait généralement recours, en temps de guerre, à
« des munitionnaires, c'est-à-dire à des individus se
« chargeant au lieu et place de l'État, de tous les ser-
« vices d'une armée ; on a même eu un des munition-
« naires généraux chargés du service de toutes les

« armées du pays. Ces munitionnaires firent générale-
« ment des fortunes scandaleuses.

« On imagina plus tard, à la fin du xviii^e siècle, des
« agences collectives de chaque service, agences qui
« étaient des entreprises générales ; on leur donnait le
« nom de directions. On eut ainsi la direction des hôpi-
« taux, celle des subsistances, etc... (1). »

Ces directions furent abandonnées, et on centralisa d'une manière absolue tous les services, en employant, suivant les circonstances, sous la direction unique du ministère, la voie économique ou l'entreprise. Le service des subsistances fut soumis à cette règle : il s'exécuta depuis lors et s'exécute encore actuellement, soit par *la voie économique* on en *gestion directe*, soit par *l'entreprise*.

§ 1. — VOIE ÉCONOMIQUE. GESTION DIRECTE

« Les comptables des services administratifs étaient
« autrefois de véritables entrepreneurs, achetant les
« denrées, sous leur responsabilité et dans certaines
« conditions prévues par les règlements, les manuten-
« tionnant et les distribuant à un prix déterminé. Vers
« 1845, on leur a enlevé les achats de grains, tout en
« leur laissant la manutention du pain, moyennant un
« prix d'abonnement, qui leur avait fait donner le nom

1. Delaperrière. *Législation et administration militaires*,

« de *comptables-abonnataires*. En 1852, on supprima
« cet abonnement, on supprima les achats directs de
« fourrages, et on n'admit plus que la gestion directe
« de clerc à maître, pour les comptables de la
« guerre (1). »

Ce système avait pour but, en militarisant absolument le personnel d'exécution, de le mettre au-dessus de tout soupçon ; il avait l'inconvénient d'intéresser moins les comptables à l'exécution du service.

« Dans la gestion directe de clerc à maître actuellement seule usitée, le service est confié à un comptable recevant directement de l'État ses moyens d'exécution et lui tenant compte des résultats, sans pouvoir prétendre à aucun bénéfice, mais aussi sans subir d'autres pertes que celles qui résulteraient de sa négligence, donnant ainsi à l'État, de la façon la plus désintéressée, son temps, ses soins, son instruction pratique (2). »

« Ce comptable peut recevoir des avances pour le service courant jusqu'à concurrence de 20.000 francs à l'intérieur et de 35.000 francs aux armées ; il est tenu de demander au sous-intendant militaire des autorisations pour toutes les dépenses éventuelles, non prévues par les règlements. Il justifie de l'emploi de ces avances, non seulement à l'égard des fonction-

1. Delaperrière, *Législation et administration militaires*.

2. Virgo-Roussillon, *Cours sur l'administration militaire*.

« naires de l'intendance, chargés du contrôle, mais
« encore à l'égard des payeurs des finances, toutes les
« fois qu'il demande une nouvelle avance, et au plus
« tard, dans un délai d'un mois pour l'intérieur, et de
« quarante-cinq jours aux armées actives (1). »

Les comptables chargés du service, et le personnel sous leurs ordres, proviennent du corps des officiers d'administration du service des subsistances, auquel incombe, sous la direction des fonctionnaires de l'intendance, l'exécution du service des subsistances militaires (Loi du 18 mars 1882 sur l'administration militaire). Leur rôle est ainsi défini par les règlements militaires.

« Ils procèdent aux réceptions de denrées et de ma-
« tériel ; ils garantissent par leur surveillance person-
« nelle, le bon état des denrées et du matériel de leur
« gestion ; ils provoquent, en temps utile, la mise en
« consommation des approvisionnements qui ont at-
« teint le terme de leur conservation ou qui seraient
« exposés à des avaries ; ils règlent les opérations de
« manutention et de transformation, en s'efforçant de
« concilier les exigences du service avec l'économie de
« la dépense. » (Instruction ministérielle du 18 octobre
1909 sur le service des subsistances militaires.)

Par exemple, pour la fourniture du pain, le rôle du gestionnaire consiste à recevoir les blés achetés par

1. Vigo-Roussillon. *Cours sur l'administration militaire*.

l'administration, à en assurer la conservation, à les faire moudre, à en recevoir les produits (fleurs, gruaux et sons), à fabriquer le pain et à le distribuer aux parties prenantes. Pour l'exécution du service des fourrages, ce rôle consiste à recevoir les denrées fourragères (avoine, orge, foin, paille, etc...) achetés par l'administration, à les conserver, à les manutentionner et à en assurer la distribution aux parties prenantes.

Avantages et inconvénients. — « La gestion directe
« a l'avantage de ménager les intérêts de la troupe, en
« confiant l'exécution du service à des agents qui, ne
« pouvant rechercher des bénéfices au détriment du sol
« dat, ont au contraire à espérer des récompenses mi-
« litaires, quand ils se font remarquer par leur zèle et
« leur intelligence (1). »

L'expérience a démontré que les fournitures faites par la gestion directe sont de bonne qualité, et que leur distribution ne nécessite pas cette surveillance incessante, sans laquelle les fournitures de l'entreprise cesseraient vite de remplir les conditions exigées.

La gestion directe permet de former dès le temps de paix les officiers d'administration des subsistances militaires à leur rôle du temps de guerre.

Mais elle a l'inconvénient de revenir plus cher que l'entreprise. Ce point a donné lieu à des discussions

1. Cours d'administration militaire de M. l'intendant Virgo-Roussillon.

passionnées, de 1886 à 1889, à la Chambre des députés, entre les partisans de l'entreprise et ceux de la gestion directe, chacun prétendant que le régime qu'il préconisait était le plus économique. L'administration militaire n'était alors, sans doute, pas en mesure de donner des chiffres faisant ressortir nettement les résultats obtenus à cet égard ; car, dans la séance de la Chambre des députés du 20 juin 1889, M. de Freycinet, alors ministre de la Guerre, s'exprime de la façon suivante :

« Vous ne pouvez pas être certain que la gestion di-
« recte ou l'entreprise coûtent plus cher l'une que l'au-
« tre. D'instinct, je suis porté à croire que l'entreprise
« est un peu moins chère, parce qu'en général les admi-
« nistrations de l'État travaillent à un prix un peu plus
« élevé que les administrations privées. Mais, je le ré-
« pète, les calculs que vous présentez ne vous permet-
« tent pas de l'affirmer. »

Quelques années plus tard, dans le rapport du budget de la guerre de 1906, on trouve le tableau ci-après, faisant ressortir, pour l'exercice 1903, les prix moyens de revient du pain, du pain de guerre, du foin, de la paille et de l'avoine, dans l'un et l'autre système.

Prix de revient moyens du pain, du pain de guerre et des denrées fourragères

Exercice 1903

DÉSIGNATION	GESTION DIRECTE				ENTREPRISE			
	Pain		Pain de guerre		Pain		Pain de guerre	
	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses
	quintaux	fr. c.	quintaux	fr. c.	quintaux	fr. c.	quintaux	fr. c.
Intérieur.....	497,775	11.474,422	7,514	372,602	271,414	5,348 912	35,052	1.541,191
Prix moyens.....	»	23 0514	3,257	»	»	20 4614	»	»
Algérie.....	81,127	1,747,411	»	456,003	34,874	714,780	»	43 9687
Prix moyens.....	»	21 5365	»	»	»	24 3075	»	»
Tunisie.....	22,356	466,287	»	»	»	»	»	»
Prix moyens.....	»	20 8573	»	»	»	»	»	»

DÉSIGNATION	FOIN		PAILLE		AVOINE (1)		FOIN		PAILLE		AVOINE (1)	
	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses	Quantités	Dépenses
	quint.	fr. c.	quint.	fr. c.	quint.	fr. c.	quint.	fr. c.	quint.	fr. c.	quintaux	fr. c.
Intérieur.....	474,197	3,897,535	515,789	2,691,498	749,831	13,804,300	861,003	3,847,632	861,553	4,253,919	1,224,404	21,042,436
Prix moyens.....	»	8 22	»	5 22	»	18 41	»	6 79	»	4 90	»	17 77
Algérie.....	64,047	583,044	94,443	471,431	125,931	2,297,530	49,802	461,187	61,611	279,595	76,415	1,325,743
Prix moyens.....	»	9 10	»	4 99	»	18 24	»	9 20	»	4 57	»	17 34
Tunisie.....	»	»	»	»	»	»	44,570	345,352	44,812	166,002	66,790	1,086,459
Prix moyens.....	»	»	»	»	»	»	»	7 74	»	3 57	»	16 26

NOTA. — Les prix moyens de revient de la gestion directe comprennent tous les frais généraux y compris la solde du personnel et les dépenses de bâtiments et installation.

1. Pour l'Algérie et la Tunisie, avoine ou orge.

§ 2. — ENTREPRISE

a) *Définition.* — Le système consiste à traiter à forfait avec un individu étranger à l'armée, pour l'exécution du service. Les entrepreneurs fonctionnent donc en vertu de traités passés dans la forme visée par le décret du 18 mars 1882 pour les marchés passés au nom de l'État. Les cahiers des charges relatifs à chaque entreprise fixent toutes les conditions de l'exécution.

Par exemple, le cahier des charges communes du 14 juin 1910, actuellement en vigueur, définit comme suit le service de la fourniture du pain de troupe.

« Le service consiste :

« A) A fournir et à distribuer, dans la limite de quantités minima et maxima indiquées, du pain remplissant les conditions spécifiées aux annexes faisant suite au cahier des charges;

« B) A recevoir, à constituer et à entretenir, dans la limite de quantités fixées, un approvisionnement de farine, de sel, de fleurage et de combustibles;

« C) A prendre en charge, pour être, selon le cas, soit distribuées, soit seulement conservées comme approvisionnements de précaution, soit, au besoin, réexpédiées sur d'autres points, les quantités de pain, de pain biscuité, de pain de guerre, de vivres de campagnes (conserves de viande, conserves de potage, riz, légume secs, lard, graisse, comestibles, sel, fleurage,

« sucre, café) et de liquides, dont l'administration peut
« faire la remise à l'entrepreneur. »

Pour la fourniture des fourrages, le cahier des charges du 14 avril 1909, définit ainsi le service :

« Fournir, manutentionner et distribuer les denrées
« nécessaires à l'alimentation des chevaux et mulets de
« toutes armes et des divers services stationnés dans la
« place, ou sur toute l'étendue de l'arrondissement de
« fourniture.

« Recevoir, constituer et entretenir dans les limites
« de quantités déterminées, un approvisionnement de
« foin, de paille et d'avoine.

« Fournir au prix du marché et dans les limites de
« quantités déterminées, les fourrages à emporter et à
« consommer au cours des manœuvres par les troupes
« de la place. »

b) *Étendue des services à l'entreprise.* — On conçoit que le service à l'entreprise puisse être plus ou moins étendu dans l'espace, ou dans le temps, ou au point de vue des denrées à fournir.

Par exemple, sous le rapport de l'espace, il peut embrasser les fournitures à faire, soit dans une place déterminée, soit dans plusieurs places, soit dans toute une zone de territoire, telle qu'un arrondissement politique, un département, ou même une circonscription plus grande. Sous le rapport du temps, il peut s'appliquer aux fournitures à faire dans une période inférieure, égale ou supérieure à l'année. Enfin, au point de vue des den-

rées, l'entreprise peut englober toute la série des denrées à distribuer (foin, paille, avoine et denrées de substitution), ou être fractionnée par nature de denrées : foin, paille, avoine.

En ce qui concerne le temps, il est difficile de descendre au-dessous de l'année. Notamment « le fractionnement par mois est impossible. On ne peut exiger d'un entrepreneur qu'il rende mensuellement des comptes compliqués ; ce serait une source de désordres » (1).

« Le fractionnement par nature de denrées (en ce qui concerne les fourrages) doit être également écarté. Ce système apporterait en effet dans l'armée les complications les plus considérables. Il obligerait à créer dans chaque place trois magasins et trois comptabilités, et à faire faire trois convois pour aller chercher dans des magasins différents chaque espèce de denrées. C'est là une difficulté énorme et sans intérêt (1). »

Reste l'étendue territoriale de la zone d'entreprise. L'étendue du département, d'abord admise par l'administration militaire, fut l'une des causes qui donna lieu aux vifs débats que suscita, de 1886 à 1889, au sein de la Chambre des députés, le mode d'exécution de la fourniture des fourrages à l'armée.

Dans la séance du 29 octobre 1887 notamment, M. Brice, député d'Ille-et-Vilaine, s'exprime ainsi :

1. Serand. *Les Avoines*.

« Le jour où le système de l'entreprise a été admis,
« les fournitures de l'État ont été condamnées à deve-
« nir le monopole de quelques gros capitalistes et de
« quelques grandes sociétés, et ce jour-là est apparue
« la *Graineterie Française*.

.

« Lorsque la *Graineterie Française* est devenue adju-
« dicataire, elle commence par chercher, par deman-
« der autour d'elle les marchandises qu'elle a pris l'en-
« gagement de fournir à l'administration de la guerre.
« Il est bien certain, en effet, que si elle trouve à les
« acheter dans la région même où elles doivent être
« consommées, elle évite, de ce chef, des frais de trans-
« port, ce qui lui assure des fournitures plus favorables.
« Elle offre alors aux cultivateurs des prix dérisoires,
« toujours au-dessous des prix courants cotés au
« moment de ses offres ; et, si l'on refuse, ou si l'on
« discute, elle fait venir des départements limitrophes,
« ou d'autres départements de la France, si cher que
« cela lui coûte, les marchandises dont elle a absolu-
« ment besoin, sachant bien qu'il viendra une heure où
« le cultivateur fatigué, ayant besoin d'argent, n'ayant
« pas la possibilité d'écouler ailleurs ses récoltes, sera
« obligé de se rendre à sa merci et de passer sous ses
« fourches caudines.

« J'ai entre les mains le rapport présenté par la
« *Graineterie Française* à ses actionnaires de 1885.
« Cette société ne fait, je crois, d'affaires qu'avec l'État, et

« je constate que son président, en rendant compte aux
« actionnaires de ses opérations, déclare que le mon-
« tant des bénéfices acquis et réalisés — j'ajoute acquis
« et réalisés sur l'État — s'est élevé à 2.440.212 francs
« en 1885. Si nous pouvions arriver à faire bénéficier
« de cette somme les agriculteurs, au lieu d'en laisser
« profiter une société quelconque, je crois que nous
« ferions une bonne besogne et que nous rendrions
« ainsi singulièrement service à l'agriculture. »

A la suite de la discussion, la Chambre des députés vota, par 306 voix contre 160, le projet de résolution suivant :

« La Chambre invite M. le ministre de la Guerre à
« revenir au régime de la gestion directe et à fraction-
« ner les adjudications de fourrages par garnison, par
« nature de fourrages et par mois. »

Nous exposons plus loin ce qu'il advint de ce vœu pour le régime de la gestion directe. En ce qui concerne le fractionnement des adjudications, nous avons expliqué plus haut comment il était impossible de limiter l'entreprise à une période d'un mois et à la spécialiser par nature de fourrages.

L'administration ne put donner satisfaction qu'au vœu tendant à instituer une entreprise de fourrages pour chaque place de garnison : elle étendit la même mesure aux entreprises de fourniture de pain de troupe.

c) *Avantages et inconvénients.* — L'entreprise dis-

pense l'Etat d'entretenir un personnel et l'exonère de toutes les préoccupations d'une gestion ; elle permet d'utiliser les connaissances pratiques des commerçants, leurs relations et leur esprit d'économie. Comme nous l'avons vu, elle revient à meilleur compte à l'État.

Mais elle a le grand inconvénient de mettre en opposition les intérêts des parties prenantes et ceux de l'entrepreneur, d'exposer l'État à des coalitions entre les personnes qui se présentent aux adjudications, et, dans un ordre d'idées opposées, de compromettre parfois l'exécution du service, par suite de rabais exagérés dûs à la concurrence, et qui ruinent l'entrepreneur ou le poussent à des opérations frauduleuses. Comme le démontrent des exemples assez fréquents, et dont quelques-uns ont fait grand bruit dans la presse, ce n'est qu'au prix d'une surveillance continue et qui ne saurait se relâcher un instant, que l'on obtient de certains entrepreneurs qu'ils livrent des denrées de la qualité convenue et qu'ils ne trompent pas sur le poids.

En temps de guerre, le système de l'entreprise est dangereux pour l'exécution du service aux armées en opération. « L'entrepreneur, en effet, ne peut, pas plus
« que personne, prévoir la direction et les incidents des
« opérations militaires ; il expose au hasard des événements sa fortune et son crédit. Pour tenir compte de
« chances aussi défavorables, il demandera des prix
« élevés et malgré cela, il pourra faillir à ses engage-

« ments ; l'armée alors sera compromise avant que
« rien n'ait pu être organisé pour y suppléer (1). »

§ 3. — EMPLOI SIMULTANÉ DES DEUX SYSTÈMES DE LA GESTION DIRECTE ET DE L'ENTREPRISE

Chacun des systèmes de la gestion directe et de l'entreprise a donc ses avantages et ses inconvénients. Aussi l'administration militaire, à très juste titre, à notre sens, les emploie-t-elle simultanément. Quelles considérations l'ont-elles guidée dans la proportion réservée à chacun de ces procédés ?

Il semble que dans la période de réorganisation de l'armée qui suivit la guerre de 1870, on s'efforça de restreindre le plus possible la gestion directe, de façon à limiter à ce qui était strictement nécessaire pour le temps de guerre le personnel des officiers et des troupes d'administration. Une révision générale opérée dans ce sens en 1884 amena à faire passer 20 places de la gestion directe à l'entreprise. Dans la séance de la Chambre des députés du 16 décembre 1887, M. Casimir Périer s'exprime ainsi à ce sujet :

« Lorsqu'on a, en 1884, déterminé le nombre de places qu'il convenait de mettre, soit à l'entreprise, soit à la gestion directe, l'a-t-on fait d'une façon arbitraire ? Croyez-vous que, lorsqu'on a arrêté la liste

1. Delaperrière, *Législation et administration militaires*.

« des places qui devaient être soumises à l'un ou à l'autre régime, on n'a pas eu égard à ce qui est, au ministère de la Guerre, la préoccupation constante de ceux qui y passent : l'intérêt militaire, l'intérêt de la défense et de la sécurité du pays ?

« Comment a-t-on déterminé ces places ? On s'est appuyé sur les considérations suivantes.

« Toutes les fois qu'on a comparé le budget de la guerre français au budget de la guerre d'un pays voisin, on a constaté — ceci a été dit et redit — que la part des combattants n'est pas faite en France, et que ce qui est exagéré et excessif, ce sont les services accessoires de l'armée. »

.

« Il nous suffit d'avoir en personnel d'administration ce qui est nécessaire pour diriger et former l'effectif du temps de guerre : dira-t-on qu'il faut, soit pour favoriser l'agriculture, soit pour atteindre une société quelconque (1), entretenir en temps de paix plus d'officiers et plus d'hommes qu'il ne sera nécessaire d'en avoir en temps de guerre ?

En un mot, l'administration militaire a déterminé, en 1884, l'effectif des officiers d'administration des subsistances à entretenir en temps de paix d'après les besoins du service en temps de guerre : le nombre ainsi fixé limitait nécessairement celui des places à mettre

1. *La Graineterie Française*. Voir plus haut le discours de M. Brice.

en gestion directe, et le chiffre de ces places a été déterminé en fonction de celui de l'effectif des officiers d'administration nécessaires pour le temps de guerre.

En 1886 et 1887, la Chambre des députés, à la suite d'interpellations de M. Brice, invita le Gouvernement à revenir au régime de la gestion directe. Cette invitation était basée sur ce que le système de l'entreprise, malgré la surveillance de l'administration, procurait des denrées défectueuses — sur ce qu'il devait être plus onéreux (nous savons que cette supposition est inexacte) — surtout sur ce qu'il était contraire aux intérêts des agriculteurs. Elle visait à atteindre les gros négociants, les sociétés puissantes, notamment la *Graineterie Française*, que l'on accusait de monopoliser les fournitures de la guerre, et d'exploiter les petits cultivateurs.

Sensible à ces accusations, la Chambre des députés vota, comme nous l'avons dit, dans sa séance du 29 octobre 1887, par 306 voix contre 160, et malgré l'opposition du Gouvernement, l'ordre du jour préconisant le retour de la gestion directe.

Mais, la substitution dans une place de la gestion directe à l'entreprise nécessite l'ouverture de crédits plus ou moins importants, parce que l'État doit alors payer à l'entrepreneur la valeur d'*approvisionnements de réserve* que cet entrepreneur est tenu d'entretenir ; il doit les lui racheter. Après le vote du 29 octobre 1887, le ministre de la Guerre, pour donner un commencement de satisfaction au vœu formulé par la Chambre

des députés, fit passer 9 places de l'entreprise à la gestion directe, en prélevant sur les fonds généraux du budget de la guerre, une somme de 1 à 2 millions destinée à payer les approvisionnements repris aux entrepreneurs. La Chambre, revenant sur son premier vote, refusa de sanctionner cette manière d'opérer ; et le ministre remplaça les 9 places en question sous le régime de l'entreprise.

La question fut reprise en 1889. La Chambre des députés fut saisie le 20 juin et le 22 juillet 1889 d'une demande de crédit de 11.648.000 francs, abaissée, à la suite d'un amendement de M. Brice, à 4.377.000 francs, destinée à permettre le rachat des approvisionnements de réserve aux entrepreneurs, dans les 20 places qu'en 1884 on avait fait passer à l'entreprise et que l'on désirait remettre sous le régime de la gestion directe. La Chambre vota le crédit de 4.377.000 francs, malgré l'opposition de la commission du budget : mais le crédit fut rejeté par le Sénat, et les choses restèrent en l'état.

Dans la suite néanmoins, le département de la guerre, ne perdant pas de vue les désirs exprimés à deux reprises différentes par la Chambre des députés, paraît avoir opéré, lorsque les circonstances le lui permirent, la substitution dans quelques places, de la gestion directe à l'entreprise. Actuellement, d'après le rapport du budget de la guerre pour 1911 (Rapport de M. Clémentel), il existe 53 places en gestion directe pour les

vivres (blé, pain), et 34 pour les fourrages (foin, paille, avoine, orge, etc...), contre 251 places à l'entreprise pour les vivres et 257 pour les fourrages.

Est-il possible et désirable de faire une plus large place à la gestion directe ? Nous partageons l'avis qu'il convient de limiter l'effectif des officiers et troupes d'administration à entretenir en temps de paix à ce qu'exigent les besoins du temps de guerre. L'extension de la gestion directe est donc nécessairement bornée à ce que permet l'effectif ainsi déterminé ; il n'y a pas lieu, pour augmenter l'ampleur de la gestion directe, d'enfler démesurément un personnel administratif spécial, sans utilité en temps de guerre : il y a là une limite qui doit être considérée comme absolue.

On pourrait prétendre qu'à un autre point de vue, la gestion directe ne doit pas être très étendue, parce qu'elle est, en définitive, plus onéreuse pour l'État que l'entreprise ; mais, il ne faut pas perdre de vue qu'elle permet l'instruction du personnel administratif entretenu en vue des besoins de la guerre, et qu'elle peut être favorable aux intérêts de l'agriculture ; par là, l'excédent des dépenses se justifierait donc.

Nous croyons d'autre part que l'écart entre les prix de revient des deux systèmes de la gestion directe et de l'entreprise, peut être très atténué, en modifiant les procédés d'achat de la gestion directe, en les modernisant en quelque sorte, en les appropriant aux habitudes actuelles du commerce, et surtout en attirant

aux fournitures de la guerre la clientèle des cultivateurs. L'administration militaire a fait dans ce but des essais très intéressants depuis vingt-cinq ans ; nous nous proposons de les exposer et de les discuter dans les chapitres suivants, en rappelant tout d'abord quels sont les procédés réglementaires d'achat des denrées et quels inconvénients en résultent.

CHAPITRE II

Procédés d'achat de la gestion directe

§ 1. — DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1882.

Pour ses opérations d'achats, la gestion directe est soumise aux règles du décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'État. Comme toutes les autres administrations de l'État, l'administration militaire doit, d'après ce décret, se plier au principe essentiel de la concurrence et de la publicité. « Les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'État, sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 ci-après (art. 1^{er} du décret du 18 novembre 1882). »

L'adjudication publique est ainsi la règle, et le traité de gré à gré, l'exception admise seulement dans les cas prévus à l'article 18 du décret du 18 novembre 1882.

Ledit article 18 comprend 15 paragraphes qui peuvent être classés de la façon suivante. Les uns, 12^o à 15^o, concernent des cas d'espèce (transports par chemin de fer, affrètements, achats de tabacs et salpê-

tres, transports de fonds) étrangers aux achats de denrées. Le paragraphe 11^e vise l'hypothèse où il y a lieu de passer un marché par défaut. Les paragraphes 2^e à 10^e s'appliquent dans les circonstances où les conditions de concurrence et de publicité ne peuvent être réalisées; on peut les considérer comme inapplicables dans les achats de grains et de fourrages. Seul, le premier paragraphe, plus général en apparence, autorise à traiter de gré à gré, lorsque le montant du marché n'atteint pas 20.000 francs au total. Mais il faut considérer que, dans ce paragraphe, le décret du 10 novembre 1882 s'est seulement proposé d'englober tous les autres cas, non spécialement énumérés dans les paragraphes précédents, dans lesquels une dérogation au système de l'adjudication peut être autorisée : la condition que la dépense totale n'excède pas 20.000 francs est ainsi *nécessaire* pour qu'on puisse traiter de gré à gré dans un cas non prévu aux paragraphes 2^e à 15^e; elle n'est pas *suffisante*, et l'administration doit procéder à une adjudication, si elle n'a pas de *raisons particulières probantes* pour s'en dispenser.

On peut dire que des raisons particulières de cette nature existeront bien rarement pour les achats de grains et de fourrages, et que pour ceux-ci l'adjudication sera la règle absolue.

L'article 22 du décret du 18 novembre 1882 prévoit, il est vrai, une autre dérogation au principe de l'adjudication, et même des marchés écrits. « Il peut être

« supplée, dit-il, aux marchés écrits par des achats sur-
« simple fracture, pour les objets qui doivent être livré
« immédiatement » ; mais, la valeur de chacun de ces
achats ne doit pas excéder 1.500 francs. D'un autre
côté, nous verrons plus loin qu'un avis interprétatif du
Conseil d'État, a déclaré, que « ce mode d'assurer les
« services, doit, dans l'esprit du règlement, être réservé
« aux cas exceptionnels où il n'est pas possible aux
« administrateurs d'asseoir des prévisions suffisamment
« précises sur l'importance future de ces services. »

Nous concluons que l'adjudications est le procédé
normal d'achat de denrées agricoles (céréales, fourra-
ges) par la gestion directe.

§ 2. — FORME DES ADJUDICATIONS.

On peut distinguer, d'après le décret du 18 novembre
1882, plusieurs espèces d'adjudication.

1° *L'adjudication simple*, qui ne comporte qu'une
seule séance, dans laquelle l'admissibilité des concur-
rents résulte de l'acceptation même de leur soumission,
en séance publique.

2° *L'adjudication restreinte*, relative à des fournitu-
res, travaux, transports, etc... qui ne peuvent être sans
inconvenient, livrés à une concurrence illimitée (art. 3
du décret du 18 novembre 1882). Les personnes préa-
lablement reconnues capables par une Commission d'ad-
mission sont seules autorisées à soumissionner.

3° *L'adjudication provisoire* (art. 16 du décret du 18 novembre 1882), dans laquelle, à la suite de nouvelles offres, il est procédé, le cas échéant, à une adjudication.

Les achats de denrées par la gestion directe ne nécessitant, ni l'adjudication restreinte, ni l'adjudication provisoire, il suffit de décrire ici sommairement l'adjudication simple, telle qu'elle est réglée par l'instruction du 6 juillet 1909.

Les adjudications sont passées en séance publique et par les soins d'une commission comprenant trois membres, savoir :

1° Le maire ou son délégué, représentant de l'autorité civile, président ;

2° Le chef du service intéressé, ou son délégué, membre technique ;

3° Un fonctionnaire de l'intendance, si celui-ci n'est pas membre technique ; dans le cas où le fonctionnaire de l'intendance sera membre technique, un officier de la garnison (art. 3 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Les adjudications sont annoncées par voie d'affiches et d'insertions dans la presse, vingt jours au moins avant leur date : ce délai peut être réduit en cas d'urgence (art. 2 du décret du 18 novembre 1882).

Toute personne jouissant de la qualité de Français, pourvu qu'elle ne soit pas en état de faillite et qu'elle n'ait pas été exclue par le ministre, est admise en principe à participer aux adjudications, sous réserve de la

production d'une pièce constatant ladite qualité de Français (certificat de l'autorité civile, certificat d'inscription sur les listes électorales, carte d'électeur, certificat de l'autorité militaire établissant que l'intéressé a satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement...) (art. 10 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Les personnes concourant à l'adjudication font connaître leurs offres par écrit, sur une pièce, dite « soumission ». Cet écrit, libellé sur papier timbré, énonce d'une manière claire et précise, sans ratures ni surcharges, les quantités offertes et les prix proposés ; il ne doit contenir aucune clause restrictive, résolutoire ou exceptionnelle ; il doit être signé par le soumissionnaire, ou par son représentant agissant en vertu de pouvoirs réguliers, dûment légalisés et enregistrés (Art. 13 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Les soumissions, placées sous enveloppes cachetées portant les noms des soumissionnaires, sont, en principe, remises en séance publique au président de la commission d'adjudication, par les signataires eux-mêmes ou par leurs représentants munis de pouvoirs dûment légalisés et enregistrés. Elles peuvent cependant être adressées, dans les délais fixés, au président ou au membre technique de la commission, par plis recommandés (Art. 15 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Une soumission déposée ne peut être retirée ; sa remise engage le signataire jusqu'au prononcé de l'adjudication (Art. 16 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Les soumissions sont examinées par la Commission d'adjudication en séance publique, aux jour, lieu et heure indiqués par les avis au public. Cette Commission se prononce, séance tenante, sur leur validité, et rejette celles qui présentent des défauts de forme ou autres. Les soumissions sont ensuite classées dans l'ordre des moins-disants ; le président donne lecture du tableau de classement au public assemblé. Puis il brise les cachets de la lettre close, apportée par le membre technique et contenant les prix limites : il déclare adjudicataires, sous réserve des approbations nécessaires, dans l'ordre de l'inscription au tableau de classement et jusqu'à concurrence des quantités mises en adjudication, ceux des soumissionnaires dont les offres sont inférieures ou égales aux prix limites (Art. 17 de l'instruction du 6 juillet 1909).

En cas d'égalité d'offres, un nouveau concours est ouvert, séance tenante, mais seulement entre les auteurs de ces offres : si ce nouveau concours ne donne pas de résultats, le sort décide de l'ordre dans lequel seront désignés les adjudicataires. Lorsque l'ensemble des quantités adjudgées est inférieur au chiffre de la fourniture à effectuer, le président, après avoir fait connaître la quantité restant à adjuger, appelle à un nouveau concours toutes les personnes présentes, remplissant les conditions requises (Art. 18 de l'instruction du 6 juillet 1909).

Les différentes opérations de la Commission et les

résultats de l'adjudication sont constatés dans un procès-verbal, établi au nom du membre civil, président de la commission, et qui tient lieu de marché (Art. 22 de l'instruction du 6 juillet 1909).

§ 3. — CAHIERS DES CHARGES

Il résulte de cet exposé que, lorsqu'il y a lieu pour la gestion directe de procéder à un achat, l'administration militaire doit, vingt jours à l'avance, faire connaître ses besoins et recourir à l'intervention d'une commission d'adjudication ; qu'elle ne peut choisir librement les personnes avec lesquelles elle traitera ; qu'elle est obligée d'admettre les offres de toutes les personnes présentant la qualité de Français et n'étant pas en état de faillite, et d'accepter comme fournisseur celle d'entre elles qui aura proposé les prix les plus bas.

On conçoit qu'un tel système doit avoir comme contre-partie nécessaire, pour mettre le service à l'abri de toute aventure, un ensemble de dispositions très strictes, obligatoires pour les adjudicataires, ayant pour objet la description minutieuse de la fourniture à assurer, le règlement des difficultés ou contestations et les garanties destinées à assurer l'exécution loyale du contrat. Ces dispositions constituent ce que l'on appelle les « cahiers des charges ».

Les cahiers des charges applicables aux marchés du département de la guerre ont été révisés à la suite des travaux d'une commission, dite « Commission extraparlamentaire des marchés », instituée par le Gouvernement en 1895, sous la présidence du premier président de la Cour des Comptes, et comprenant des membres du Parlement, des délégués des principales administrations publiques, et des représentants des branches les plus importantes de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, en vue de codifier et simplifier les conditions des marchés de l'État. A la suite de ces travaux, l'administration militaire a arrêté deux séries de cahiers des charges, savoir :

1° Des cahiers dits « des clauses et conditions générales », contenant les clauses applicables à la totalité des marchés de travaux d'une part, des marchés de fournitures de l'autre. Il y a ainsi deux cahiers des clauses et conditions générales des marchés de la guerre : l'un en date du *12 avril 1902*, concerne les travaux de construction ; l'autre en date du *15 février 1903*, s'applique aux fournitures et aux autres travaux ;

2° Des cahiers dits « des charges communes », contenant les conditions communes à des travaux ou fournitures de même nature. Il y a ainsi autant de cahiers des charges communes, qu'il existe d'espèces de fournitures de même nature. En ce qui concerne les fournitures de denrées livrables dans les magasins des subsistances militaires, le cahier des charges communes

actuellement en vigueur porte la date du 7 juillet 1904 (1).

Les achats de denrées par la gestion directe, se trouvent ainsi régis actuellement d'une part, par le cahier des clauses et conditions générales du 15 février 1903, et d'autre part, par le cahier des charges communes du 7 juillet 1904 (1).

Il n'entre pas dans le plan de cette étude de procéder à une analyse et à une discussion détaillées de toutes les dispositions de ces documents. Nous nous bornerons à relater les principales d'entre elles, celles qui suffisent à caractériser les opérations d'achat de la gestion directe. On peut les grouper sous quatre rubriques :

- a) Conditions de fournitures ;
- b) Paiements ;
- c) Garanties et pénalités ;
- d) Litiges.

a) *Conditions de fournitures.* — Le cahier des charges communes décrit minutieusement toutes les conditions de qualité que doivent présenter les denrées livrées ; il fixe d'autre part les conditions de la livraison.

Les conditions de qualité consistent dans la description des caractères de la denrée saine que doivent pré-

1. Ce cahier des charges communes du 7 juillet 1904 vient d'être remplacé par un nouveau cahier des charges communes en date du 26 juin 1912. Ce dernier document ne modifie pas l'exposé qui suit.

senter les fournitures, et dans celle des altérations et sophistications dont elles doivent être exemptes. Pour ce qui regarde les grains, elles indiquent en outre des chiffres arithmétiques de pesanteur et de netteté : par exemple, le blé devra peser au moins tant de kilogrammes à l'hectolitre, c'est ce que l'on désigne sous le nom de *poids spécifique* ; il ne devra donner que tant pour cent de déchets, la denrée étant épurée à l'aide d'instruments décrits ; les déchets ne devront comporter que telle proportion de grains non nuisibles, dits *inertes*, et telle proportion de grains nuisibles.

Les chiffres du poids spécifique, du déchet de criblage et de la proportion de graines étrangères varient avec les années et les places ; ils correspondent à ceux que l'on trouve pour la denrée de bonne qualité, récoltée dans le rayon à la récolte précédente.

Les livraisons sont faites au quintal métrique, au poids net et déduction faite de toute tare, aux magasins militaires. Les versements sont effectués : pour les grains, sur balance, au rez-de-chaussée de ces magasins ; pour les fourrages, à la porte desdits magasins ou hangars. Elles doivent correspondre exactement aux quantités achetées ; une tolérance de $1/20$ au maximum, en plus ou en moins, est cependant admise pour les livraisons de fourrages.

b) *Paiements*. — Le paiement des fournitures a lieu en fin de livraison complète sur mandat du sous-intendant militaire. Le fournisseur présente à l'officier d'ad-

ministration gestionnaire une facture administrative que signe le livrancier. Le mandat de paiement est établi sur production de ces pièces.

Lorsque la fourniture comporte plusieurs livraisons partielles, le fournisseur peut recevoir des acomptes à titre de mesure gracieuse et sur sa demande : leur importance ne peut pas dépasser les $\frac{5}{6}$ des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte du service fait, ou, par exception, les $\frac{11}{12}$ de ces droits.

c) *Garanties et pénalités.* — Les cahiers des charges comportent diverses clauses de garanties destinées à assurer, soit l'ensemble des engagements souscrits par les fournisseurs, soit l'exactitude des délais stipulés pour les livraisons, soit la production rapide des pièces de créances.

1° Pour garantie générale de leurs engagements, les fournisseurs sont astreints à verser un cautionnement, lorsque l'importance de la fourniture est supérieure à 20.000 francs, ou s'il s'agit de fournitures comportant un délai de garantie. Ce cautionnement consiste, soit dans le versement à la Caisse des dépôts et consignations d'une somme calculée à raison du dixième du montant de la fourniture, soit dans la faculté pour l'administration de retenir, jusqu'au paiement du solde, une fraction du montant du marché, égale à ce dixième de la fourniture.

Le ministre peut encore exclure de toute participa-

tion aux fournitures de la guerre les fournisseurs qui manqueraient gravement à leurs engagements ;

2° Pour sûreté des délais stipulés pour les livraisons, les cahiers des charges prévoient :

Des amendes en cas de retard ; ces amendes s'appliquent au montant de la fourniture non effectuée, ou effectuée tardivement, et sont calculées par jour de retard, à raison de cinquante centimes par mille francs pendant les trente premiers jours, et à raison de un franc à partir du trente-et-unième jour, sans qu'elles puissent dans aucun cas dépasser le dixième de la valeur des fournitures en souffrance ; le montant de ces amendes est défalqué des sommes dues sur les mandats de paiement ;

La faculté pour l'administration, de passer un marché par défaut aux risques et périls de l'entrepreneur, après une mise en demeure adressée administrativement à ce dernier.

3° Enfin, pour éviter de trop longs retards dans le règlement des dépenses, les cahiers des charges stipulent que les pièces justificatives de ces dépenses doivent être produites dans le délai de quarante-cinq jours, à compter de l'expiration du trimestre pendant lequel les livraisons ont été effectuées. Passé ce délai, le fournisseur est passible d'une amende de cinquante centimes par mille francs et par jour de retard, sans qu'il soit besoin de mise en demeure préalable. Dans tous les cas, les titres de créance qui ne sont pas produits

dans un délai de six mois, à partir de l'expiration du trimestre auquel appartient la dépense, sont frappés de déchéance (décret du 13 juin 1806).

d) Litiges. — Les contestations qui peuvent survenir, à propos de la réception des fournitures, entre l'officier d'administration gestionnaire, agent de l'administration, et le fournisseur, sont jugées, si ce dernier n'accepte pas la décision du gestionnaire, par une Commission d'appel ainsi composée :

Un membre de la Chambre de commerce dans le ressort de laquelle est situé l'établissement choisi comme lieu de réception, président ;

Deux membres idoines, désignés, l'un par l'administration militaire, l'autre par le fournisseur ; ce dernier est choisi sur une liste dressée par la Chambre de commerce.

Les décisions de la Commission d'appel sont exécutoires, sauf recours au ministre par l'administration militaire ou le fournisseur, suivant le cas. Le ministre décide en tant qu'administrateur : si sa décision n'est pas acceptée par le fournisseur, le litige est porté devant le Conseil d'État.

§ 4. — AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME DES ADJUDICATIONS

On trouve dans une circulaire en date du 21 janvier 1907 du sous-secrétaire d'État de la guerre l'appréciation suivante sur le système de l'adjudication :

« La règle tutélaire de l'adjudication publique a un
« triple objet. Elle entoure les opérations de l'admi-
« nistration du maximum de garanties et les soustrait
« à toute suspicion ; elle assure en général à l'État le
« bénéfice de prix correspondant à la valeur réelle des
« travaux ou fournitures ; elle diffuse enfin ces travaux
« ou fournitures, en permettant à chacun de prendre
« sa part des commandes faites pour l'exécution des
« services publics, c'est-à-dire, en définitive, pour l'em-
« ploi des ressources fournies par tous les contribua-
« bles. »

Cette appréciation nous parait empreinte d'un peu d'optimisme, et nous ne saurions y souscrire qu'en ce qui concerne le premier des avantages indiqués : nous tombons d'accord que l'adjudication décharge la responsabilité des agents de l'administration, qu'elle met leur conscience à couvert et qu'elle écarte les soupçons.

Nous ne pensons pas, par contre, qu'elle assure des prix correspondant à la valeur réelle des fournitures : divers rapports à la Chambre des députés du budget de la guerre signalent, au contraire, l'élévation des prix provenant des adjudications, comparativement à ceux obtenus par le commerce. C'est qu'en effet la concurrence que l'on s'efforce de susciter par ce mode d'achat n'y est souvent qu'illusoire. En raison des connaissances spéciales que nécessitent ces adjudications, des formalités qui les entourent, et des risques de refus que comportent les livraisons, les vendeurs sont en

petit nombre ; ils se connaissent fréquemment et se font rarement une guerre de prix meurtrière. Les adjudications deviennent ainsi, en fait, le monopole de quelques professionnels, qui se livrent à une étude approfondie des cahiers des charges, au lieu d'assurer la diffusion des fournitures, suivant l'expression de la circulaire du 21 janvier 1907 et de permettre à chacun de participer aux commandes.

Pour rendre le système économique, et lui faire réaliser ces résultats de diffusion que l'on voudrait lui voir assurer, il faudrait attirer les producteurs et supprimer ainsi les intermédiaires. Or, nombre des dispositions imposées par les formes de l'adjudication et par les clauses des cahiers des charges constituent de véritables barrières dressées entre les producteurs et l'État.

1° Les exigences des cahiers des charges ne correspondent pas toujours à la bonne récolte de l'année dans la région. Les descriptions qu'elles donnent des conditions de fourniture rebutent les bonnes volontés et font croire à la demande d'un qualité-type impossible à fournir directement. Les conditions arithmétiques de poids spécifique et de pureté de grains sont très mal accueillies par la culture : celle-ci ne peut livrer la denrée que telle qu'elle l'a récoltée, et ne peut pratiquer les opérations d'épuration et de mélange, auxquelles recourent les professionnels de l'adjudication pour réaliser la qualité-type des cahiers des charges.

2° Le système de l'adjudication oblige à des dépla-

cements et comporte des formalités (soumission sur papier timbré, frais de timbre et d'enregistrement des procès-verbaux), qui sont de véritables obstacles à la participation des cultivateurs. Ceux-ci se plient aussi difficilement à faire connaître publiquement, en produisant une soumission, le prix qu'ils assignent à leur marchandise.

3° Les cultivateurs ne possèdent pas de sacs et reçoivent de leurs acheteurs ceux qui leur sont nécessaires pour les livraisons qu'ils ont à effectuer. Les cahiers des charges ne prévoient pas les prêts de sacs par l'administration militaire.

4° Les mêmes cahiers des charges obligent l'adjudicataire à faire ses livraisons au magasin militaire. Les cultivateurs craignent les risques d'un refus loin de chez eux et les inconvénients de toute nature qui en peuvent résulter : temps perdu, double transport inutile, effet moral fâcheux, difficultés d'écouler la denrée refusée, sans parler de la difficulté de s'en procurer une nouvelle en remplacement. Les professionnels de l'adjudication se préoccupent peu au contraire des conséquences d'un refus : leurs relations commerciales leur permettent d'écouler facilement la marchandise refusée et de se procurer rapidement celle nécessaire au remplacement.

5° Lorsque la denrée ne remplit pas exactement les conditions des cahiers des charges, le gestionnaire doit la refuser ; il n'est pas autorisé à entrer en accommodement.

dement avec le livrancier, alors que dans les relations entre cultivateurs et commerçants ces aecommodements sont de règle, sauf à en tenir compte dans le prix.

6° L'échéance lointaine du paiement est contraire aux habitudes des agriculteurs, qui aiment à être payés comptant. Cette échéance lointaine se complique, en outre, de factures à établir avec droits de timbres, et de dérangements divers pour arriver à toucher le prix des denrées vendues.

7° Enfin les pénalités diverses des cahiers des charges, et les règlements administratifs des litiges sont absolument contraires aux pratiques commerciales, et constituent pour les cultivateurs et les petits commerçants de véritables épouvantails (1).

1. Rapport de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles (*Journal officiel de la République Française*).

CHAPITRE III

Améliorations apportées au système des adjudications en vue d'attirer les producteurs

Pour rendre plus accessibles aux producteurs les adjudications de denrées agricoles, l'administration militaire a fait divers essais dont quelques-uns viennent seulement de prendre fin. Enchaînée à cet égard par les dispositions du décret du 18 novembre 1882, elle n'a pu, dans ces tentatives, s'écarter, ni du principe, ni des formes de l'adjudication ; elle n'a pu qu'adoucir certaines dispositions des cahiers des charges et fractionner ou régler ses achats pour rendre plus facile la participation des cultivateurs.

§ 1. — MODIFICATIONS EN 1897 AUX CONDITIONS

DE FOURNITURES

« En 1897, M. le Général Billot se rend compte que
« si les cahiers des charges des fournitures de denrées
« agricoles sauvegardent dans la plus large mesure les
« intérêts du Trésor, ils ne tiennent pas suffisamment

« compte de l'état particulier des produits de chaque
« région. L'agriculture redoute les difficultés qui peu-
« vent survenir au moment de la livraison et s'éloi-
« gne.

« Pour faciliter aux agriculteurs la vente de leurs
« produits, le ministre décide, le 30 mars 1897, qu'il
« sera délimité pour chaque place en gestion directe
« une zone d'approvisionnement, suivant la répartition
« naturelle des ressources et leur mode habituel d'écou-
« lement ; que les produits de cette zone seront étu-
« diés au point de vue des conditions spéciales que
« doivent réunir les denrées à livrer à l'administration
« de la guerre ; si la qualité des produits est reconnue
« suffisante, c'est cette qualité seule qui sera exigée
« des denrées à acheter dans l'année courante.

« Ces très logiques considérations, déduites de la
« nature même des choses, ne supprimaient pas les
« inconvénients irréductibles de l'adjudication ; c'était,
« du moins, un réel progrès, en vue du rapprochement
« de l'agriculture. Elles sont toujours en pratique, et
« on ne saurait mieux faire que de s'y conformer (1). »

1. Rapport de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles (*Journal officiel de la République Française*).

§ 2. — CONGRÈS INTERNATIONAL DE VERSAILLES (JUIN 1900
POUR L'ORGANISATION DE LA VENTE COMMERCIALE DU BLÉ

« Au mois de juin 1900, un congrès international
« pour l'organisation commerciale de la vente du blé
« se réunit à Versailles. Son but était de soustraire,
« dans la mesure du possible, la fixation des cours du
« blé aux caprices de la spéculation, et, sans prétendre
« supprimer tout intermédiaire, d'écarter les influences
« étrangères au véritable commerce.

« Or, à tout commerce il faut des débouchés, et c'est
« à ce titre que s'est posée, dans les discussions du
« congrès, la question depuis longtemps pendante, des
« relations de l'agriculture avec l'administration mili-
« taire. Celle-ci est, en effet, un client considérable, le
« plus gros des consommateurs.

« Le président du congrès, M. le baron de Courcel-
« les, pensa qu'il serait très intéressant pour les agri-
« culteurs, comme pour l'administration de la guerre,
« que celle-ci fût représentée au congrès et il en
« exprima le désir au ministre de la Guerre (1). »

Le ministre de la Guerre délégua au congrès, à la suite de cette demande, le sous-directeur de l'Intendance.

1. Rapport de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles (*J. O. de la République Française*).

A la suite des travaux de ce congrès, et en conformité des vœux qu'il formula, l'administration militaire prit différentes mesures, tendant toutes à faciliter aux cultivateurs l'accès aux adjudications de blé et de denrées fourragères. Les unes sont générales et applicables dans toutes les places où s'effectuent des adjudications ; les autres sont spéciales à quelques corps d'armée.

A) *Mesures générales.* — Les mesures générales consistent dans un fractionnement des lots permettant l'accès des adjudications aux plus petits producteurs. La circulaire du ministre de la Guerre du 27 novembre 1900 s'exprime ainsi à ce sujet :

« Pour favoriser notamment la petite culture, toutes
« les fournitures de blé mises en adjudications dans
« les divers corps d'armée de l'intérieur, de l'Algérie
« et de la Tunisie seront fractionnées en lots de dix
« quintaux métriques : au premier concours, nul ne
« pourra être déclaré adjudicataire de moins d'un lot,
« ni de plus de dix ; au deuxième concours, et, le cas
« échéant, au concours de quarante-huit heures, les
« soumissionnaires auront la faculté de concourir pour
« la totalité de chaque fourniture restant à adjuger. »

La fixation à dix quintaux métriques de l'importance de chaque lot avait pour but de permettre aux petits producteurs de soumissionner ; et, d'autre part, on se proposait d'écarter au premier concours les gros fournisseurs qui soumissionnaient pour la totalité des quan-

tités mises en adjudication, et qui se trouvent dès lors placés sur un pied d'égalité avec les fournisseurs moins importants.

Ce système de fractionnement en petits lots, applicable tout d'abord au blé seulement, d'après la circulaire précitée du 27 novembre 1900, fut étendu par une circulaire postérieure aux achats de denrées fourragères : foin, paille et avoine.

B) *Mesures spéciales.* — Les mesures spéciales n'ont été applicables, à partir du 1^{er} janvier 1901 que dans sept corps d'armée (1^{er}, 2^e, 7^e, 10^e, 11^e, 13^e et 20^e corps). Elles consistent dans le système qu'on a désigné sous le nom « d'adjudications échelonnées, à quantités et à dates fixes, pour les achats de blé » (Circulaire du ministre de la Guerre du 27 novembre 1900).

Dans ce système, il y a, pour chaque place des corps d'armée expérimentateurs comportant des approvisionnements de blé, une adjudication tous les mois ou toutes les quinzaines à date fixe. Cette date doit s'entendre, non du quantième, mais d'un jour déterminé par la périodicité des foires ou marchés. La fixité des quantités signifie, non pas que l'on mettra chaque mois ou chaque quinzaine en adjudication une quantité constante, mais que la quantité demandée sera la même chaque année.

« Le but que l'on s'est proposé d'atteindre a été de « faire connaître, dès le commencement de l'année, les « dispositions prises pour le renouvellement des appro-

« visionnements de blé. Les cultivateurs savaient ainsi
« à l'avance l'époque et l'importance des achats ; ils
« peuvent par suite conserver auprès d'eux des stocks
« suffisants pour participer aux adjudications annon-
« cées, et n'écouler leurs produits que successivement
« et au mieux de leurs intérêts.

« Les programmes des achats à réaliser en 1901 dans
« les sept corps d'armée expérimentateurs, ont été arrê-
« tés une fois pour toutes, sous réserve des modifica-
« tions rendues indispensables par suite d'insuccès des
« adjudications, d'encombrement des locaux, etc..., et
« il a été recommandé aux directeurs de l'Intendance
« des corps d'armée intéressés de se concerter avec les
« syndicats agricoles pour la fixation des dates des
« adjudications et de leurs quantités (1). »

Pour favoriser encore l'accès des cultivateurs à ce système d'achats, l'administration militaire prit deux autres mesures, destinées : l'une à diminuer les risques de refus au moment des réceptions, risques qui détournaient beaucoup de petits producteurs des fournitures de la guerre ; l'autre, à effectuer les paiements dans des conditions plus conformes aux usages commerciaux.

1° Les cultivateurs désireux de soumissionner furent autorisés à déposer, huit jours avant la première adju-

1. Rapport du budget de la guerre de 1902 (M. Berteaux, rapporteur).

dication à laquelle ils auraient l'intention de prendre part, un échantillon du blé qu'ils seraient susceptibles de livrer au cas où ils seraient déclarés adjudicataires. Les échantillons pouvaient être, soit remis entre les mains du comptable, soit envoyés par colis postal.

Ces échantillons étaient examinés, dans une séance préparatoire à l'adjudication, par une commission spéciale dite « Commission d'admission des échantillons », instituée dans chaque place en gestion directe des sept corps d'armée expérimentateurs.

Cette commission était composée des membres de la commission d'adjudication, et assistée de l'officier d'administration gestionnaire et de deux notables idoines choisis par le sous-intendant militaire : l'un, sur une liste dressée par la Chambre ou le tribunal de commerce, ou à défaut par le maire ; l'autre, sur une liste dressée par les syndicats agricoles de la zone d'approvisionnement, ou, à défaut, par les fédérations ou unions de syndicats agricoles de la région. Cette composition de la commission d'admission des échantillons était de nature à sauvegarder les intérêts des cultivateurs, en raison de la présence des deux notables idoines désignés comme il vient d'être dit.

Les déposants d'échantillons qui le désiraient avaient la faculté d'assister à la séance de la commission d'admission ; les autres étaient informés par lettre affranchie de l'admission ou du refus de leurs échantillons. Les échantillons admis étaient scellés par le sous-intendant

militaire et conservés au magasin militaire pour servir ultérieurement aux réceptions des fournitures : ils étaient valables pour toute la campagne agricole.

Il suffisait que la marchandise livrée fût de qualité au moins équivalente à celle de l'échantillon déposé pour qu'elle fut reçue. On doit reconnaître qu'il y avait là une garantie sérieuse donnée aux adjudicataires, qui étaient sûrs de voir accepter leurs livraisons, du moment qu'elles étaient conformes, ou qu'elles étaient supérieures au type présenté par eux.

2° « Après entente avec M. le ministre des Finances, « il a été décidé que les officiers d'administration comp-
« tables de chacune des places en gestion directe (dans
« les sept corps d'armée expérimentateurs) où s'effec-
« tueraient l'achat et la réception des fournitures de
« blé, pourraient payer directement, et aussitôt après
« livraison, la valeur de ces fournitures, à la condition
« que ces dernières ne dépasseraient pas, pour un
« même soumissionnaire, le maximum de 10 lots de
« 10 quintaux, tant au premier qu'au deuxième con-
« cours.

« Cette mesure constitue une innovation très impor-
« tante et qui a paru de nature à provoquer l'affluence
« des cultivateurs aux adjudications. En effet, le petit
« producteur surtout, qui a besoin d'argent, ne pou-
« vait se décider auparavant à vendre sa marchandise,
« dont le prix ne lui aurait été payé qu'après un délai
« parfois assez long. Aussi, s'abstenait-il, préférant

« traiter avec des intermédiaires qui lui donnaient
« comptant la valeur de son blé (1). »

Autorisée d'abord pour les adjudications de blé seulement, cette mesure fut étendue plus tard à celles d'orge et d'avoine.

C) *Discussion et résultats.* — Les premiers résultats obtenus ne furent pas très favorables, ainsi qu'on peut le déduire du passage ci-après du rapport de M. Berteaux sur le budget de la guerre de 1902.

« Quant aux résultats obtenus, il ressort de tous les
« rapports parvenus jusqu'à ce jour à l'administration
« centrale, qu'ils n'ont pas encore produit tous les avantages qu'on pouvait en attendre. Malgré toutes les
« facilités qui lui sont accordées, le producteur ne ré-
« pond que mollement, et, quant aux prix, ils restent
« à peu près les mêmes que sous l'ancien système.
« L'État n'a donc pas bénéficié des essais; mais, les
« cultivateurs qui se sont présentés ont pu récolter le
« profit autrefois réalisé par les intermédiaires. »

On doit d'ailleurs reconnaître que si, parmi les mesures prises et ci-dessus relatées, quelques-unes étaient excellentes et réellement appropriées au but poursuivi, d'autres n'avaient guère d'efficacité pour attirer les cultivateurs, et pouvaient même être nuisibles.

Parmi les mesures efficaces, on doit ranger les trois suivantes :

1. Rapport du budget de la guerre de 1902 (M. Berteaux, rapporteur).

— Détermination de la qualité des denrées à accepter en livraison d'après la qualité loyale et marchande des récoltes dans la zone d'approvisionnement ;

— Dépôt préalable par les fournisseurs d'échantillons destinés à servir pour la comparaison au moment des livraisons ;

— Paiement au comptant en numéraire aussitôt après réception pour toutes les fournitures égales ou supérieures à 100 quintaux ; on peut seulement regretter que cette faculté n'ait pas été étendue par l'administration des finances au paiement des fournitures plus importantes.

Par contre, la détermination à l'avance d'une manière ferme des quantités qui seront mises en adjudication chaque mois, au cours des différentes années, ne paraît pas offrir beaucoup d'efficacité pour attirer les cultivateurs, et peut même conduire à un résultat opposé. C'est que ce système de fixité dans les adjudications annuelles, semble supposer la fixité des conditions économiques au cours des différentes années, tandis qu'en réalité, ces conditions peuvent varier beaucoup d'une année à l'autre, d'après l'importance des récoltes. Grâce au crédit agricole, à l'institution des syndicats agricoles, la culture tend de plus en plus à s'affranchir de ses besoins pressants d'argent ; le petit cultivateur n'est plus isolé, et n'a plus besoin, comme autrefois, de vendre à tout prix à certaines époques, pour acquitter ses fermages, pour se procurer des engrais, des semen-

ces, etc...; il peut attendre les occasions favorables; il vend quand les cours sont hauts; il se réserve quand les cours sont bas et qu'il escompte leur relèvement; en un mot, il spéculé. Il est maintenant bien difficile de prévoir, non seulement plusieurs années, mais seulement quelques mois à l'avance, les époques auxquelles les cultivateurs seront disposés à vendre et jetteront leurs réserves sur les marchés.

Enfin, le fractionnement en petits lots de 10 quintaux, qui paraît à première vue tout à fait favorable au concours des petits cultivateurs, a conduit dans la pratique à des résultats inattendus qui compromettaient les intérêts du Trésor. Par l'intermédiaire de prête-noms, les gros négociants soumissionnaient au premier concours toute une série de petits lots de 10 quintaux à des prix différents, variant suivant une progression légèrement croissante : par exemple, si, dans une adjudication de 1.000 quintaux, ils désiraient fournir 300 quintaux, ils soumissionnaient et faisaient soumissionner par des prête-noms 30 lots à un prix variant de 10 en 10 centimes, réalisant entre leur offre la plus basse et leur offre la plus haute, un écart suffisant pour enserrer le prix limite arrêté par l'administration. Ils arrivaient ainsi à connaître à 10 centimes près ce prix-limite. Ainsi renseignés, au deuxième concours où les offres n'étaient plus limitées à 10 quintaux, ils soumissionnaient en leur nom la quantité qu'ils désiraient fournir, au prix même fixé comme prix-limite par l'ad-

ministration, certainement supérieur à celui qu'ils auraient offert s'ils n'avaient pas connu ce dernier. A vrai dire, ce calcul eût été déjoué, s'il s'était présenté au premier tour des cultivateurs en nombre suffisant pour enlever par lots de 10 quintaux la fourniture totale adjudagée : mais ce résultat ne se produisit pas, et l'on ne pouvait guère penser qu'il se produirait au début.

Aussi, dès l'année 1903, en instituant une commission chargée de l'étude des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles, l'administration militaire supprimait-elle toutes les mesures, générales ou spéciales, mises à l'essai à la suite du Congrès international de Versailles pour l'organisation de la vente commerciale du blé, et conformément aux vœux formulés par ce congrès.

§ 3. — AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX ADJUDICATIONS EN 1907.

Ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant, le département de la guerre mit à l'essai, en 1904, à la suite des travaux de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles, et, d'accord avec le ministère des Finances, un système d'achats directs qui fut expérimenté dans un certain nombre de places. Parallèlement aux achats directs, l'adjudication continua dans ces places, de manière à pouvoir comparer, au point de vue de l'économie, les résultats des deux procédés. Pour rendre la compa-

raison plus probante, l'administration militaire décida en 1907, d'améliorer dans la mesure du possible le système de l'adjudication.

La circulaire du 8 octobre 1907 s'exprime ainsi à ce sujet :

« En vue de simplifier les formes de l'adjudication
« et de diminuer la rigueur des clauses des cahiers
« de charges, de manière à rendre ce système d'achat
« plus souple et plus accessible, j'ai décidé d'adopter
« les dispositions suivantes, qui devront être appliquées
« à toutes les adjudications de grains et de denrées four-
« ragères, dans toutes les places du territoire. »

Deux de ces dispositions n'étaient que la remise en vigueur de celles déjà mises à l'essai à la suite des vœux du Congrès de Versailles et supprimées en 1903, savoir :

1° *Faculté laissée aux soumissionnaires de présenter des échantillons avant l'adjudication.* Mais alors que, dans les essais antérieurs à 1903, les échantillons étaient soumis à l'examen et à l'acceptation d'une commission spéciale, les « candidats soumissionnaires » avaient la faculté de présenter au gestionnaire, un « échantillon de la denrée qu'ils comptaient livrer » (Circulaire du 8 octobre 1907). La substitution du gestionnaire seul à la Commission d'admission des échantillons pour examiner les échantillons et en prononcer l'acceptation, était une simplification, qui, en réduisant la complication des formes administratives,

était de nature à être bien accueillie par les cultivateurs.

L'échantillon devait servir de comparaison pour l'examen définitif de la fourniture présentée en livraison, au point de vue de la qualité générale, et sous réserve, pour la réception définitive, qu'au moment de la livraison, les conditions particulières de poids, de netteté ou autres seraient remplies.

2° Paiement direct et immédiat des fournitures de cent quintaux métriques et au-dessous. — Cette disposition était la reprise pure et simple des mesures ci-dessus exposées, appliquées dans sept corps d'armée, au cours des années 1901 et 1902, d'abord pour le blé seulement et plus tard pour l'avoine et pour l'orge, et consistant dans la faculté pour le livrancier de se faire payer séance tenante, aussitôt après réception, en numéraire et au comptant, par l'officier d'administration gestionnaire muni à cet effet des avances de fonds nécessaires. Elle était étendue à toutes les fournitures de grains et de denrées fourragères mises en adjudication dans toutes les places du territoire.

3° Une troisième simplification, constituant une véritable innovation était apportée aux adjudications, ou du moins aux cahiers des charges applicables à ces opérations. Nous avons dit dans le chapitre précédent que ces cahiers des charges fixaient rigoureusement des conditions arithmétiques, en ce qui concerne le poids spécifique, les déchets de criblage et la proportion de graines étrangères, pour les livraisons de grains de

blé, orge et avoine. Nous avons ajouté que ces conditions étaient très mal accueillies par la culture, laquelle ne peut livrer la denrée que telle qu'elle l'a récoltée, sans opérer les manipulations qui peuvent être nécessaires pour réaliser le type demandé par l'administration. La circulaire du 8 *octobre* 1907 apporta un tempérament à la rigueur de ces clauses en autorisant des tolérances. « On fixera, dit cette circulaire, un
« poids spécifique de base et un poids spécifique mi-
« nimum, de façon à donner plus de latitude aux ven-
« deurs et à leur éviter un refus pour défaut de poids,
« si d'ailleurs la denrée est très bonne sous tous les
« autres rapports. Ce système incitera vraisemblable-
« ment le fournisseur à livrer une denrée de la meilleure
« qualité possible, puisqu'il obtiendra ainsi le prix le
« plus élevé avec le poids maximum. On fixera égale-
« ment un maximum de déchets de criblage et de grai-
« nes étrangères, mais avec une tolérance en plus à
« déterminer, de manière à permettre l'acceptation de la
« denrée, si elle satisfait aux autres conditions exigées.

« Les tolérances en plus ou en moins qui seront
« ainsi accordées entraîneront des réfections à faire su-
« bir au prix moyen du quintal de la denrée envisa-
« gée. » La circulaire du 8 octobre 1907 donne au surplus des indications détaillées au sujet du calcul de ces réfections.

Ces améliorations ne paraissent pas avoir atteint le but que l'on se proposait, et l'administration militaire

vient de les supprimer. L'instruction du ministre de la Guerre, en date du 22 septembre 1911, qui a admis à titre définitif le système des achats directs dont nous parlons plus loin, s'exprime ainsi à ce sujet : « Les dispositions spéciales aux adjudications du Titre IV de la circulaire du 25 octobre 1910 (ce sont précisément les dispositions indiquées ci-dessus), pratiquées à titre d'essai *et qui n'ont pas d'ailleurs donné les résultats qu'on pouvait en attendre*, cesseront d'être appliquées au 30 juin 1912 ; après cette date, pour les achats par adjudication publique, il devra être fait application stricte des seules dispositions du cahier des charges communes, alors en vigueur. »

CHAPITRE IV

Abandon du principe de l'adjudication

Quelles que soient les simplifications apportées au système, l'adjudication ne reste pas moins un procédé d'achat administratif contraire aux habitudes des cultivateurs. Au lieu de chercher à les familiariser avec ce mode d'acquisition, à le leur rendre plus praticable, l'administration militaire ne les attirerait-elle pas plus facilement aux fournitures de l'armée en se pliant à leurs usages, et en traitant avec eux dans les formes mêmes auxquelles ils sont accoutumés ?

Et d'abord quelles sont ces formes, quels sont les usages qui président aux rapports entre les cultivateurs et les commerçants ?

§ 1. — USAGES DES CULTIVATEURS POUR LA VENTE DE LEURS PRODUITS

La commission constituée en 1903 au ministère de la Guerre pour la recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles par l'administration de la

guerre (1), a procédé, au cours de ses travaux, à une enquête générale, au sujet des procédés ou coutumes qui président, dans les diverses régions du territoire de la France, aux rapports du commerce avec l'agriculture.

Cette enquête a fait l'objet de questionnaires envoyés :

a) Par le ministère de l'Agriculture : aux professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture, aux directeurs des écoles diverses d'agriculture et des fermes écoles;

b) Par le ministère de la Guerre : aux Conseils généraux et aux Chambres de commerce.

Deux mille huit cents questionnaires furent ainsi répartis : deux mille revinrent à la commission, complétés par les réponses.

Cette vaste enquête écrite fut en outre complétée par une enquête orale. La commission entendit, dans plusieurs de ses séances, diverses personnalités appartenant aux groupes agricoles du Parlement, ainsi que des notabilités de l'agriculture et du commerce.

Les résultats de cette consultation ont été consignés par la commission dans son rapport, et ont mis en évidence les faits suivants :

1° Au sujet des époques les plus favorables pour les achats, les cultivateurs vendent, en ce qui concerne les céréales, au fur et à mesure des battages. Ceux-ci com-

1. *Revue de l'Intendance* (janvier et février 1904).

mencent aussitôt après la moisson et se poursuivent jusqu'à l'époque des travaux d'automne à laquelle ils sont suspendus. Dans les régions du sud et de l'ouest, où, par suite de la précocité des récoltes, les battages sont assez avancés lors des travaux d'automne, les transactions sont plus actives entre la moisson et ces travaux ; dans les autres régions, où les battages ont lieu plus tardivement, la plus grosse partie des ventes a lieu après l'époque des travaux d'automne, au cours de l'hiver et du printemps. Cette règle n'est pas toutefois absolue ; sous l'impulsion de conseils éclairés, il se manifeste dans le monde agricole une tendance de plus en plus marquée à échelonner les battages, et par suite, les ventes de grains, de manière à régulariser les offres sur les marchés.

Les ventes de paille se font également au fur et à mesure des battages.

Pour le foin, les ventes se font en général immédiatement après la récolte. Cependant, dans la plupart des départements, les gros cultivateurs engrangent une partie de leurs fourrages, pour en reprendre la vente au printemps, au moment de la hausse périodique.

2° La question de savoir comment s'établissent, aux époques de vente, les relations entre les cultivateurs et les acheteurs, constituait un point particulièrement intéressant. On peut caractériser ces relations en disant qu'elles sont *directes*, et qu'elles ne *s'établissent que dans un rayon restreint*.

Les relations sont *directes*, en ce sens que le cultivateur n'a pas recours à des intermédiaires pour vendre ses produits ; il tient à présenter lui-même sa marchandise à l'acheteur et à traiter personnellement avec lui.

Les relations sont bornées à un rayon restreint, en ce sens que le cultivateur ne consent pas à faire de longs déplacements pour présenter et placer sa marchandise et pour traiter au loin. L'acheteur doit venir à lui ; si le vendeur consent à se déplacer, ce n'est que pour aller offrir ses produits sur les marchés les plus proches, ou chez les négociants ou meuniers du voisinage. Quelquefois même, il attend chez lui la visite des acheteurs.

Dans la pratique la plus usitée, le cultivateur va porter sur le marché voisin, soit un échantillon de sa marchandise, soit, plus rarement, sa marchandise elle-même. Il a souvent une clientèle attitrée, grainetiers ou meuniers, qu'il rencontre sur le marché, qui examine la marchandise présentée et discute du prix avec lui. Il arrive même, dans certaines régions, que le cultivateur porte sa marchandise directement chez le meunier voisin, avec qui il est en relations constantes d'affaires ; le meunier examine sur place le chargement des voitures, conclut et prend la livraison.

3° La vente est conclue verbalement sur le vu de l'échantillon ou de la marchandise. En général, aucun écrit ne constate le contrat ; les cultivateurs redoutent tout écrit et y voient un manque de confiance dans la

parole donnée. Quelquefois, cependant, notamment dans l'ouest, l'acheteur, pour rappeler l'accord intervenu, détache d'un carnet à souches un bulletin de livraison, qui est signé par les deux parties et énonce les principales clauses de la vente. Ailleurs, l'acheteur fait usage d'un carnet analogue, et en détache une fiche d'achat, qu'il remet au vendeur sans la lui faire signer, et qui ne constitue ainsi qu'un simple memorandum à l'usage de ce dernier.

4° Lorsque la vente est conclue sur échantillons, et c'est le cas le plus général, l'échantillon est retiré et conservé par l'acheteur. Il n'est généralement pas cacheté, les transactions reposant essentiellement sur la bonne foi des parties. Il servira de témoin au moment de la livraison, sa comparaison avec la marchandise se faisant sans aucun instrument, à la vue, au toucher et à l'odorat.

Il suit de là que les ventes se concluent sans aucune garantie de poids à l'hectolitre, ni de pureté de grains. L'acheteur a vu l'échantillon ; il en a constaté la lourdeur à la main, et la composition au point de vue de la nature et de la qualité des grains ; il a été en mesure de juger si le nettoyage est suffisant, et si le grain est propre. C'est à la suite de cet examen qu'il a accepté la marchandise et fait son prix. Il ne reste plus qu'à constater, au moment de la livraison, la conformité entre l'échantillon et la marchandise.

5° Quant au lieu de livraison, c'est, en principe, le

domicile de l'acheteur, ou, si celui-ci est éloigné, une gare proche du domicile du vendeur. D'une façon générale, il y a peu de cultivateurs qui consentent à courir des risques de refus de marchandises loin de chez eux ; ils acceptent toutefois d'assurer le transport, sans augmentation de prix, dans un rayon voisin de leur résidence, tel que ce transport ne nécessite pas pour eux plus d'une journée de dérangements, retour compris.

Les délais de livraison varient selon les conventions au moment de la vente. En général, la livraison est prompte, et le délai le plus usité est de huit à quinze jours.

Lorsqu'il s'agit de grains, les sacs nécessaires sont fournis par l'acheteur, qui ne demande pas d'autre garantie que la bonne foi du cultivateur.

La réception, dans les cas rares où la livraison et le paiement ne sont pas simultanés, donne lieu à la délivrance d'un reçu, constitué, soit par un bon extrait d'un carnet à souche, soit par un simple avis ou accusé de réception sur papier libre. Souvent même, lorsque les parties se connaissent, la constatation des quantités livrées et reçues est purement verbale, et ne fait l'objet d'aucun écrit.

6° Le paiement au comptant, ou dans un délai très court, est la règle absolue. Il a lieu, en espèces, soit au moment même de la livraison, soit au marché qui suit celle-ci, sans autres formalités que la remise par le vendeur du reçu qui a pu lui être délivré.

7° Les litiges sont extrêmement rares. S'il y a quelques différences entre l'échantillon et la marchandise, (et ceci peut avoir lieu sans supercherie, par le seul fait que toutes les parties d'une couche de blé ne sauraient être identiques à l'échantillon prélevé en un point de celle-ci et conservé à part dans des conditions quelquefois plus favorables), la marchandise n'est pas refusée pour cela. On fait subir d'un commun accord une réduction au prix arrêté, une *réfaction*. Le différend est toujours réglé à l'amiable : on n'a recours à l'intermédiaire d'experts que dans des cas très rares, et presque jamais à celle du juge de paix.

Pour les retards dans les livraisons, le commerce ait toujours preuve d'une grande tolérance ; s'il en est résulté un préjudice pour l'acheteur, si par exemple il y a eu baisse dans les cours, le vendeur supporte la différence et le prix est diminué en conséquence. Une trop grande négligence chez le vendeur trouve une sanction suffisante dans la rupture des rapports ultérieurs avec l'acheteur.

L'inexécution d'une vente se résout en général par son annulation ; il est rare qu'elle donne naissance à un procès. Il en résulte pour le vendeur infidèle une disqualification morale, dont la crainte suffit pour l'amener à respecter ses engagements.

En résumé, la confiance est la base des rapports entre agriculteurs et commerçants dans les ventes de denrées agricoles. Paysans et marchands sont l'un pour

l'autre des clients attirés ; leurs relations sont celles de gens qui se connaissent et qui traitent leurs affaires dans un esprit de confiance réciproque. Dans la séance de la Chambre des députés du 9 décembre 1910, un député (1) a pu s'exprimer à ce sujet en toute vérité de la façon suivante :

« S'il est une corporation où les échanges, où les
« relations commerciales sont basées sur la plus grande
« confiance et sur la plus grande honnêteté, c'est bien
« le commerce des blés, non pas tel qu'il se pratique
« à la Bourse de Commerce de Paris, mais tel qu'il
« se pratique partout où les cultivateurs sont en con-
« tact direct avec les marchands de blé, avec les meu-
« niers, sur tous les marchés où l'on se connaît, où
« chaque contractant a, en l'autre, une confiance réci-
« proque. »

« Savez-vous, messieurs, de quelle façon, cultivateurs,
« marchands de blé et meuniers se témoignent cette
« confiance ? Dans le commerce des blés, on ne con-
« naît pas les lettres échangées, on achète sur parole ;
« et, de même que jadis, quand nos parents apportaient
« sur le marché des blés de leur contrée, de leur pro-
« vince, le blé était payé sur le sac lui-même en écus
« sonnants, on a encore conservé cette vieille coutume
« dans certaines régions où les cultivateurs restent en
« contact direct avec les marchands et avec les meu-

« niers. C'est sur parole que l'on traite : on achète sur
« parole, sans reçu, et vous ne verrez pas les marchands
« de blé honnêtes, les meuniers honnêtes, plaider des
« procès, parce qu'il n'y aurait pas eu accord sur le
« paiement ou sur la livraison ».

§ 2. — DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR L'ORGANISATION D'ACHATS DIRECTS

La première condition à remplir, pour se rapprocher de ces coutumes, était la possibilité, pour l'administration militaire, de renoncer, non seulement à l'adjudication, mais encore à toute espèce de marché. Or, nous savons que cela est contraire aux règles arrêtées par le décret du 18 novembre 1882.

A vrai dire, l'article 22 de ce décret prévoit bien qu'il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture, quand la valeur de chacun de ces achats n'excède pas 1.500 francs. Mais, il est clair que cette disposition ne peut être étendue aux achats successifs auxquels donne lieu l'exécution d'un service étendu et régulier comme celui des subsistances militaires.

Le département de la guerre l'avait bien compris, et, dès 1888, il soumettait au Conseil d'État un décret tendant à approuver une disposition additionnelle à l'article 22 du décret du 16 novembre 1882, dans le but de permettre les achats directs dans une branche du

service des subsistances, celle du service des fourrages. Cette disposition était ainsi conçue : « En ce qui
« concerne le service des fourrages du département de
« la guerre, dans les places régies par économie, et
« désignées par le ministre de la Guerre, le nombre
« des achats (sur simple facture) n'est limité dans
« l'année, que par les besoins du service. »

Au mois de novembre de la même année, le Conseil d'État émettait, dans les termes suivants, un avis défavorable au projet de décret qui lui était ainsi soumis :

« Si l'article 22 du règlement sur les adjudications
« (18 novembre 1882) dispose qu'il peut être suppléé
« aux marchés écrits par des achats sur simple facture
« pour les objets qui doivent être livrés immédiatement,
« quand la valeur de chacun de ces objets ne
« dépasse pas 1.500 francs, ce mode d'assurer les services
« doit, dans l'esprit dudit règlement, être réservé
« aux cas exceptionnels, où il n'est pas possible aux
« administrateurs d'asseoir des prévisions suffisamment
« précises sur l'importance future de ces services. L'administration
« de la guerre engagerait gravement sa responsabilité morale,
« en substituant normalement les achats immédiats sur simple
« facture, avec les risques de suspicion qu'ils comportent,
« aux marchés par adjudication, dont la nature, la
« durée et l'importance peuvent, en général, être fractionnés
« de manière à donner satisfaction aux intérêts du Trésor et à ceux de ses contractants. »

A ce sujet, M. de Freycinet, ministre de la Guerre, répondant à un amendement de M. René Brice en faveur de la gestion directe, s'exprimait ainsi le 22 juin 1889 à la Chambre des députés.

« J'ai même voulu aller plus loin ; mais malheureusement j'ai été arrêté par des règlements de comptabilité. J'ai voulu autoriser, sous des conditions de contrôle et de surveillance spéciales, et pour des sommes qui ne seraient pas trop élevées, des achats de gré à gré.

« Le Conseil d'État, à qui j'ai soumis la question, a pensé que je ne pouvais opérer de cette manière. Je ne dis pas que je n'y reviendrai pas. Mais, quant à présent, je ne puis introduire cette réforme, ce pro- grès. »

Conformément à cette promesse, et toujours convaincu que les achats directs donneraient satisfaction aux vœux de la production indigène, tout en procurant à l'administration de la guerre une économie en raison de la suppression des intermédiaires, M. de Freycinet décidait, dans le courant de l'année 1890, que l'on proposerait au Parlement d'introduire, dans la loi de finances du budget de 1892, un article additionnel, pour autoriser l'administration de la guerre à assurer les fournitures de blé et de fourrages par achats directs.

Cette addition à la loi de finances ne pouvait être discutée qu'après un échange de vues entre les deux

départements de la guerre et des finances ; mais, l'entente ne s'étant pas faite, le projet ne fut pas soumis au Parlement ; et l'administration militaire renonça provisoirement à toute tentative nouvelle en faveur des achats directs.

La question ne fut reprise que sept ans plus tard, en 1897, et cette fois sous le patronage du rapporteur général du budget à la Chambre des députés et de plusieurs membres de cette Chambre, qui s'intéressaient à l'établissement de relations directes entre l'agriculture et l'administration militaire.

A ce moment fonctionnait, sous la présidence de M. le sénateur Boulanger, premier président de la Cour des Comptes, la Commission extraparlamentaire dite « des marchés de l'État », dont nous avons parlé plus haut (chap. II), instituée à la suite de diverses interpellations, pour reviser les conditions et les clauses des marchés de l'État et des cahiers des charges relatifs à ces marchés. L'occasion parut favorable de soumettre à cette commission la question des achats directs par le service des subsistances, et de provoquer d'elle un avis à ce sujet. Le président de la commission répondit à la consultation du ministre de la Guerre : « que la commission avait déjà eu l'occasion de s'occuper des
« achats de fourrages de la guerre, et qu'elle avait émis
« un avis favorable à la mesure proposée, conformément d'ailleurs aux idées exprimées par M. de Frey-
« cinet, le 22 juin 1889, à la Chambre des députés ;

« que, répondant à la récente communication qui lui
« est faite, elle se prononce de nouveau en faveur de
« l'adoption d'un régime permettant d'acheter directe-
« ment aux cultivateurs leurs grains et leurs fourra-
« ges. Toutefois, dans l'état actuel des choses, cette
« réforme est subordonnée à la modification des règle-
« ments financiers. »

Cette intervention de membres du Parlement et cet avis de la Commission des marchés constituaient, pour l'administration militaire, un appui précieux, et lui offraient des conditions plus favorables pour recommencer avec l'administration des Finances les pourparlers au sujet des achats directs. Ces pourparlers aboutirent à l'essai, dans trois places du territoire, et dans les conditions développées au paragraphe suivant, d'achats directs pour les grains et les fourrages.

§ 3. — PREMIERS ESSAIS D'ACHATS DIRECTS

Exposé du système. — Un système d'achats directs de grains et de fourrages (blé, avoine, foin et paille) fut mis à l'essai, à partir du 9 mars 1898, dans les trois places en gestion directe d'Épinal, Rennes et Tarbes.

Les conditions d'exécution de ces achats étaient les suivantes :

A) A un jour fixé, les vendeurs présentaient des échantillons à une commission militaire instituée dans chacune des places précitées. On ne devait d'ailleurs

exiger que des denrées de la dernière récolte, livrées dans l'état où elles avaient été récoltées, de qualité loyale et marchande ; il ne devait pas être stipulé de garanties de poids minimum à l'hectolitre, ni de maximum de déchets de criblage.

Les offres des vendeurs ne devaient pas être supérieures à 1.500 francs ; l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 limite en effet à cette somme le montant des achats sur simple facture.

B) La Commission acceptait ou refusait les échantillons. Pour les échantillons qu'elle acceptait, elle fixait un prix, lequel devait être accepté ou refusé par les vendeurs, séance tenante, sans discussion.

En cas d'accord sur le prix, les échantillons étaient munis d'une étiquette signée du président de la Commission et du vendeur.

C) Des sacs pouvaient être prêtés aux vendeurs qui en faisaient la demande contre reçu, et sur production d'un certificat de moralité délivré par le maire.

D) Le lieu de livraison stipulé était, dans tous les cas, le magasin militaire de la place.

E) Au moment de la livraison, la marchandise était comparée à l'échantillon correspondant. En cas de non conformité, elle était refusée, purement et simplement.

F) En cas de dépassement du délai fixé pour les livraisons, la vente était annulée.

G) Toute fourniture dont la valeur n'excédait pas 500 francs était payée séance tenante, au moment de

la livraison, par l'officier d'administration gestionnaire.

Pour les fournitures dont la valeur était supérieure à cette somme, les paiements étaient effectués au moyen du système des mandats de trésorerie dont nous parlerons plus loin.

Critique du système. — L'essai ainsi tenté était bien modeste, puisqu'il ne portait que sur trois places, et que, d'autre part, les quantités achetées à un même fournisseur ne pouvaient avoir une valeur supérieure à 1.500 francs. Par cette dernière condition, on se proposait, il est vrai, de favoriser les petits cultivateurs ; mais, on écartait la grosse et même la moyenne culture, pour lesquelles c'était peu de ne vendre que pour 1.500 francs de denrées au maximum, à la fois. Or, les petits cultivateurs sont plus dans la dépendance des grainetiers ou des meuniers, qui leur prêtent de l'argent ou leur vendent des graines à crédit. En s'adressant plus spécialement à eux, on ne se plaçait pas dans les conditions les plus favorables pour inaugurer les relations directes entre l'administration militaire et les cultivateurs.

Si, d'autre part, on compare la procédure d'achats directs instituée par l'instruction ministérielle du 9 mars 1898 avec les coutumes exposées ci-dessus, qui président aux rapports entre les cultivateurs et les commerçants, on peut faire aux règles mises à l'essai quelques critiques exposées ci-après. La plupart sont sans doute

de détail, mais quelques-unes ont une certaine importance.

1° L'institution d'une commission pour examiner les échantillons, les accepter ou les refuser est tout à fait contraire aux usages. Cet appareil administratif, créé sans doute pour mettre à l'abri de toute suspicion les représentants de la gestion directe, était de nature à écarter bien des cultivateurs, auxquels ne devait pas plaire le risque de voir refuser en public leurs échantillons. Les cultivateurs sont souvent très jaloux de leurs produits ; ils les trouvent toujours supérieurs à ceux de leurs voisins ; les voir écarter en faveur d'autres qui seraient plus appréciés, était pour eux une humiliation à laquelle ils ne devaient pas se prêter volontiers.

2° On autorisait bien le prêt de sacs aux cultivateurs qui en feraient la demande, et nous avons exposé plus haut que ces prêts sont usuels dans les relations entre négociants et cultivateurs, ces derniers étant presque toujours démunis de sacs. Mais, ces prêts ne pouvaient être consentis aux vendeurs que contre reçu et sur présentation d'un certificat du maire de leur commune, constatant le lieu de leur domicile, leur moralité et leur solvabilité. Dans le commerce, ces prêts ont lieu sans formalité et reposent seulement sur la bonne foi des emprunteurs. Un certificat de moralité exigé à l'occasion d'un prêt de sacs était une application peu heureuse de cet esprit de formalisme dont l'administration

a tant de peine à s'affranchir, même lorsqu'elle est animée des meilleures intentions.

3° L'apposition d'un cachet et de la signature du vendeur sur l'échantillon est également contraire, nous l'avons vu, aux usages commerciaux.

4° Le système expérimenté ne prévoyait comme lieu de livraison que l'établissement militaire de la place. Il suit de là que seuls les cultivateurs résidant à proximité de la place pouvaient concourir aux fournitures ; car, nous savons que les cultivateurs n'aiment pas à s'exposer à des risques de refus loin de leur domicile. C'était restreindre nécessairement le champ de l'expérience.

5° En cas de non conformité entre l'échantillon et la marchandise présentée en livraison, l'officier d'administration chargé de la réception n'avait d'autre alternative que le refus pur et simple. Nous avons expliqué cependant que le vendeur de bonne foi peut être amené à présenter une marchandise légèrement différente de l'échantillon. Dans ce cas, il est d'usage de procéder à des réfections, d'un commun accord entre l'acheteur et le vendeur. On ne s'explique pas que l'officier réceptonnaire n'ait pas été autorisé à procéder à des réfections de cette sorte, sous réserve que la marchandise remplisse d'ailleurs les conditions exigées pour son admission dans les magasins militaires.

6° De même, le commerce se montre tolérant pour les retards de livraison ; le vendeur supporte la diffé-

rence des prix, s'il y a eu baisse dans les cours entre la date stipulée et celle de la livraison réelle. L'annulation pure et simple de la vente en cas de retard constitue une condition un peu rigoureuse : peut-être aurait-on pu laisser un certain pouvoir d'appréciation au service réceptionnaire et autoriser les accommodements entre ce dernier et le vendeur ;

7° La limite de 500 francs fixée pour les paiements au comptant en espèces par l'officier d'administration gestionnaire est faible. Les paiements à l'aide de mandats de trésorerie pour les sommes supérieures sont contraires aux usages commerciaux, les cultivateurs n'étant pas habitués aux paiements en papier.

Malgré ces critiques, il faut reconnaître que l'expérience tentée constituait une très grande innovation et réalisait une amélioration sérieuse, en rompant nettement avec l'adjudication, en n'exigeant plus de conditions de poids spécifique, ni de pureté de grains, en ne demandant que la qualité loyale et marchande de la denrée récoltée dans la région, et en se ralliant au procédé général de la vente sur échantillons.

Résultats. — L'expérience n'était autorisée que pour un an. C'était un délai bien court pour se rendre compte de ce que l'on pouvait attendre d'un procédé aussi nouveau, tant pour l'administration militaire que pour les cultivateurs. Aussi fut-elle, en vertu d'une décision ultérieure, continuée au cours de la campagne 1899-1900. Mais, dès le 7 mai 1900, en présence

des résultats négatifs obtenus pour le blé et pour l'avoine, les essais d'achats directs étaient abandonnés pour ces deux denrées et continués seulement pour le foin et la paille.

Le Congrès tenu à Versailles en juin 1900 pour la vente commerciale du blé s'occupa de la question. Se rendant compte en effet que l'organisation commerciale, but de ses efforts, demanderait encore du temps, il lui parut opportun d'encourager le contact direct entre l'administration militaire et les producteurs, et le procédé employé à Rennes, Épinal et Tarbes, lui sembla avantageux à cet égard. Il attribua l'échec constaté pour le blé et l'avoine au choix de ces places, situées dans des régions peu favorables au point de vue de la production des céréales, et il émit le vœu que les essais en question fussent étendus à des places situées dans des contrées mieux partagées à cet égard.

Conformément à ce vœu, l'administration militaire fit reprendre les achats pour le blé dans trois nouveaux centres : Orléans, Nevers et Toulouse, à partir du 1^{er} janvier 1901. Les essais d'achats directs pour le foin et la paille étaient continués dans les trois places précédentes d'Épinal, de Rennes et de Tarbes.

En 1902, trois années après l'inauguration du système, on demanda aux directeurs de l'intendance intéressés leur avis sur les avantages et les inconvénients du système. Les résultats de cette consultation sont résumés brièvement de la façon suivante dans le rap-

port de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles.

« Les rapports adressés au ministre furent unanimes
« à constater que les facilités offertes à l'agriculture
« n'avaient pas encore triomphé de ses hésitations, en-
« tretenues peut-être par les fournisseurs habituels, et
« qu'il fallait continuer les essais ; que, de part et d'au-
« tre, il y avait incertitude dans les détails d'exécution.
« En outre, des observations judicieuses étaient pré-
« sentées sur l'abus des mandats de procuration, la
« durée de certaines opérations, la limitation trop res-
« trictive des sommes à payer par les gestionnaires,
« les réductions de prix en cas de difficultés au mo-
« ment de la livraison, l'époque des adjudications et
« des achats. »

La plupart de ces observations étaient la conséquence et la confirmation des critiques qui nous ont paru plus haut pouvoir être faites aux conditions de l'essai. Elles visaient de plus l'abus des mandats de procuration et la durée de certaines opérations. Nous pensons que l'abus signalé des mandats de procuration s'appliquait au subterfuge employé par certains gros fournisseurs habituels, pour tourner la difficulté résultant pour eux de ce que le maximum des offres était limité à 1.500 francs ; ils se faisaient signer par des petits cultivateurs, simples prête-noms, mandat de présenter pour eux des échantillons et de traiter en leur nom et augmentaient ainsi leur fourni-

ture sous le pavillon de ces prête-noms. La durée critiquée des opérations visait vraisemblablement la longueur des séances employées au dépôt des échantillons, à leur examen et à la fixation des prix, longueur qui devait rebuter les cultivateurs à cause de la perte de temps qu'elle entraînait.

En résumé, on concluait au bout de trois années de fonctionnement du système que, malgré les facilités accordées, les producteurs ne répondaient qu'avec un empressement médiocre à l'appel qui leur était adressé. On ajoutait que néanmoins l'essai était bon, qu'il y avait lieu de le poursuivre, après y avoir apporté quelques améliorations de détail.

A peine l'administration militaire examinait-elle ces améliorations, que les instances de plus en plus pressantes du Parlement et des rapporteurs du budget de la guerre l'amenaient à généraliser et à transformer ces essais d'achats directs, à la suite des études d'une commission instituée pour la recherche des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles.

§ 4. — INSISTANCE DU PARLEMENT POUR GÉNÉRALISER LES ESSAIS D'ACHATS DIRECTS

Si l'on feuillette les rapports à la Chambre des députés sur le budget de la guerre depuis 1898 jusqu'à 1903, on trouve dans chacun d'eux des recommandations qui se font de plus en plus pressantes à l'administration militaire, d'entrer, par la suppression des formalités en

relations directes avec les producteurs, de manière à n'avoir plus besoin d'intermédiaires et à réduire les dépenses pour les achats de denrées.

Le rapporteur du budget de la guerre de 1898, M. Boudenoot, écrivait : « Les agriculteurs ne viennent
« pas toujours et partout aux adjudications, autant que
« le désirerait l'administration, ce qui doit être attri-
« bué, en grande partie, aux formalités des règlements
« fiscaux et financiers, formalités auxquelles l'adminis-
« tration des finances ne veut apporter aucun tempé-
« rament. »

Dans le rapport pour 1900, M. Pelletan s'exprime ainsi : « Avec le système actuel, le paysan, qui a de
« l'avoine ou du blé à vendre, ne peut pas les fournir
« directement à l'armée, et il faut qu'un intermédiaire
« prélève son bénéfice entre lui et l'État. Le bon sens
« se refuse à admettre qu'il y ait là une situation sans
« remède, et que ce soit un problème au-dessus des
« forces de l'intelligence humaine que de faire acheter
« le blé, l'avoine à ceux qui les produisent. »

M. Raiberti, rapporteur du budget en 1901, écrit :

« La différence (entre les prix payés par la guerre
« et ceux du commerce) tient surtout à la spécialisa-
« tion des fournisseurs militaires. Les marchés de la
« guerre sont principalement passés par des intermé-
« diaires qui ont fait une étude particulière du cahier
« des charges, et qui sont devenus de véritables profes-
« sionnels de l'adjudication. »

« Pour s'affranchir des conditions onéreuses que
« trop souvent elle rencontre, l'administration de la
« guerre ne saurait entrer trop directement en contact
« avec les producteurs. L'agriculture et elle ont un
« égal intérêt à se mettre en rapport. »

.

« D'après les renseignements qui ont été fournis à
« votre Commission, l'administration de la guerre est
« toute disposée à entrer dans cette voie, et votre Com-
« mission ne saurait trop vivement l'y encourager. Elle
« engage aussi vivement l'administration des finances
« à entrer dans la voie de la suppression des formalités
« inutiles, qui pouvaient être acceptables à l'époque où
« a été rédigé le règlement du 31 mai 1862, mais qui
« sont absolument incompatibles avec les mœurs com-
« merciales de notre temps. Dans le commerce, le
« paysan vient chez le marchand de grains, il livre son
« avoine et emporte son argent. Dans l'administration,
« les choses ne vont pas si simplement. Celui qui reçoit
« la denrée n'a pas le droit de la payer ; il ne peut
« qu'en délivrer récépissé. Ce récépissé doit ensuite
« être remis avec une facture, timbrée du timbre de
« dimension, à un ordonnateur qui émet un mandat,
« avec lequel le fournisseur doit ensuite aller chez un
« payeur toucher son argent. Et encore, ce n'est pas
« tout. Le payeur a droit à cinq jours de vue. Jamais le
« paysan qui n'a que quelques sacs de blé ou d'avoine,
« et qui n'habite pas la ville, ne consentira à suivre

« pareille filière, à subir les pertes de temps et les
« déplacements qu'elle impose. Il ira chez l'intermé-
« diaire qui les lui épargne. L'intermédiaire lui-même
« ne se soumet à ces formalités qu'en les faisant
« payer.

« Ce sont des prescriptions générales qui sont impo-
« sées au nom de la comptabilité publique. Il semble
« qu'on pourrait trouver des garanties suffisantes avec
« moins de complications.

« Il en est de même d'ailleurs de certaines disposi-
« tions fiscales qui retombent en fin de compte à la
« charge de l'État, parce qu'elles ne procurent qu'une
« recette fictive ; par exemple, le timbre exigé sur les
« soumissions, et le timbre de dimension sur les factu-
« res. Ce ne sont pas des cadeaux que le fournisseur
« fait à l'État ; il les compte dans l'estimation du prix
« qu'il demande, et il les compte plus cher qu'ils ne lui
« coûtent, car il fait également payer la vexation qu'il
« y voit. »

M. Berteaux, rapporteur du budget de 1902, s'exprime ainsi : « Il est nécessaire que les représentants de la
« guerre se prêtent de leur mieux à la mise en prati-
« que loyale de ce régime nouveau qui, comme toutes
« les choses nouvelles, ne s'établira que lentement et
« aux prix d'efforts répétés. Nous demandons que les
« conditions dans lesquelles se feront les achats directs
« et les réceptions soient nettement indiquées, et que les
« instructions données aux représentants de l'adminis-

« tration, à tous les degrés de la hiérarchie, soient
« ponctuellement exécutées.

« Mais il importe aussi de venir à bout de l'indiffé-
« rence des cultivateurs ; elle s'explique d'autant moins
« que le système nouveau, s'il était généralisé, aurait
« pour résultat de les affranchir de cette spéculation,
« dont ils se plaignent depuis si longtemps. Dès lors,
« ils ont le plus grand intérêt à la réussite de l'expé-
« rience en cours.

« L'administration de la guerre doit s'appliquer à
« vaincre cette indifférence. Elle y arrivera sans doute,
« en simplifiant encore, si c'est possible, les conditions
« et les formalités de la vente, et en supprimant sur-
« tout toute la tracasserie de réception.

« Il est désirable également que ceux parmi les cul-
« tivateurs — et ils sont nombreux heureusement dans
« notre pays — qui marchent en toute circonstance
« dans la voie du progrès, donnent aux autres l'exem-
« ple, en n'hésitant pas à offrir leurs denrées à l'admi-
« nistration, toutes les fois que leur situation à proxi-
« mité d'un service des vivres ou des fourrages le leur
« permettra. »

Revenant sur la question dans un rapport supplé-
mentaire sur le même budget, M. Berteaux ajoute :
« Votre Commission renouvelle ici les observations
« présentées dans le rapport, relativement à l'élévation
« des prix payés par l'administration de la guerre com-
« parativement à ceux du commerce. Elle insiste tout

« particulièrement sur la nécessité de multiplier les
« expériences d'achats directs, en se rapprochant le
« plus possible des conditions admises dans le com-
« merce, et en supprimant toutes les formalités, qui sont
« de nature à écarter les petits producteurs des opéra-
« tions d'achats effectués par l'administration. »

A propos de la discussion du budget de 1902, un député, M. Chauvin, présentait à la Chambre le projet de résolution suivant : « La Chambre invite le Gouver-
« nement à poursuivre et à étendre l'application de
« toutes mesures, notamment des achats directs, de
« nature à mettre les producteurs de denrées agricoles
« en rapport immédiat avec l'administration militaire
« et à leur faciliter le libre accès des marchés de la
« guerre, spécialement dans les gestions directes de la
« place de Paris. » Le projet ne fut pas déposé, le ministre ayant donné dans sa réponse satisfaction à la demande présentée.

Enfin, M. Maujan, rapporteur du budget de 1903, écrit : « Les essais d'achats directs poursuivis pendant
« l'année 1902, n'ont encore donné que des résultats
« médiocres.

« Il n'est pourtant pas admissible que l'État qui paie
« bien et consomme en grande quantité, paye plus
« cher la marchandise dont il a besoin que le particu-
« lier qui n'achète que peu à la fois et dont la solva-
« bilité peut dans certains cas présenter des doutes.

« Votre rapporteur a donc cru de son devoir de re-

« prendre la question. Il l'a examinée sous ses divers
« aspects, de façon à en dégager, aussi exactement et
« aussi sûrement que possible, une ligne de conduite
« pour l'avenir.

« Pour y arriver, il lui a suffi de rapprocher les ha-
« bitudes du commerce et celles de l'administration.
« Dans le commerce, le cultivateur se rend au marché
« voisin. Il y rencontre des minotiers et des grainetiers
« avec lesquels il discute le prix de sa denrée, tenant
« ferme s'il peut attendre, lâchant, au contraire, assez
« facilement, s'il a besoin d'argent. Le vendeur et
« l'acheteur étant tombés d'accord, et le deuxième
« ayant pris l'échantillon du premier, tous deux con-
« viennent d'un jour de livraison. Ce jour arrivé, le
« cultivateur amène sa marchandise et en reçoit le
« montant séance tenante. Ici donc, point de rouages,
« c'est d'une simplicité telle que le cultivateur le
« moins lettré n'a besoin d'aucun intermédiaire.

« En est-il de même en ce qui concerne l'adminis-
« tration ? Hélas non ! L'administration exige des ga-
« ranties, non seulement de la marchandise, mais
« encore du vendeur. Mais, passons là-dessus ; car, ce
« n'est pas là la cause du peu de succès du nouveau
« système à l'essai.

« Toutes les garanties exigées ayant été fournies, et
« l'État ayant accepté l'offre du cultivateur, celui-ci
« devra établir des factures en plusieurs expéditions,
« dont une avec un timbre de dimension. Au reçu de

« son blé et de ses factures, on lui délivre un récépissé,
« avec lequel il se rendra chez le sous-intendant. Ce
« dernier lui donnera à son tour un mandat, que notre
« cultivateur devra présenter au trésorier-payeur. Ce-
« lui-ci, au bout de quelques jours, lui remettra enfin
« le montant de sa livraison.

« Ce procédé, sans doute assez simple pour des gens
« habitués à la brousse administrative, l'est beaucoup
« moins pour le brave paysan qui, s'il vend son blé
« ou son avoine, a hâte d'en toucher la valeur. Au reste,
« le paysan n'aime guère les formalités, ni surtout le
« papier timbré, sous quelque forme qu'il se pré-
« sente. Quand on lui parle de factures, il ouvre de
« grands yeux ; si l'on ajoute à cela tout un voca-
« bulaire d'expressions administratives, il s'effraie ;
« mais enfin, lorsqu'on lui dit qu'il devra se déplacer
« pour voir M. l'Intendant, lequel l'enverra trouver
« M. le Trésorier-Payeur, notre brave paysan prend
« ses jambes à son cou.

« A quoi bon tant de formalités et que vient faire ici
« le papier timbré ? Mais, dira-t-on, le fisc trouve cha-
« que année un profit assez considérable dans cette
« façon de procéder. Beau bénéfice, en réalité ! Quel est
« donc l'adjudicataire assez naïf pour ne pas tenir lar-
« gement compte du timbre qu'il devra payer ?

.

« Il importe donc de ne pas hausser le producteur

« au niveau de l'administration, mais de mettre l'ad-
« ministration à la portée du cultivateur.

« On peut parfaitement s'imaginer un officier discu-
« tant sur un marché quelconque le prix d'une denrée
« qui lui est offerte. Le métier d'acheteur n'a rien de
« dégradant. Nos intendants et nos officiers d'adminis-
« tration connaissent leur métier. Si l'État leur con-
« fiait le soin d'acheter directement les denrées qui lui
« sont nécessaires pour l'entretien de son armée, ils
« sauraient, on peut en être convaincu, montrer à
« l'État que sa confiance n'est pas mal placée.

« Le système d'achat le plus simple est donc, à
« notre avis, celui qui consiste à adopter les usages du
« commerce sans restriction aucune. Y apporter la
« plus petite dérogation, c'est introduire dans la ma-
« chine un élément étranger susceptible de la détraquer.

.

« L'acheteur se déplace aussi bien que le vendeur ;
« que l'administration envoie sur place ses officiers.

« Ce système, éminemment simple, soulèvera cepen-
« dant d'assez nombreuses objections. Votre rappor-
« teur va donc prévoir les plus importantes et s'effor-
« cer de les faire tomber une à une.

« Charger les officiers d'acheter directement, c'est
« mettre à leur disposition des sommes fort importan-
« tes. N'est-ce pas contraire aux usages, et ne peut-il
« pas arriver qu'il y ait entente entre le vendeur et
« l'acheteur pour majorer le prix d'achat ?

« Tout d'abord, nous dirons qu'il importe peu que
« l'usage n'ait pas consacré la remise de fonds à des
« officiers. On peut toutefois remarquer qu'aujourd'hui
« déjà, les comptables peuvent recevoir des avances
« de fonds, dont ils sont tenus de justifier dans les
« formes voulues et dans les délais déterminés. Il suf-
« firait donc, à ce point de vue, que les officiers ache-
« teurs soient considérés comme comptables et d'éten-
« dre un peu les dispositions du règlement du 23 avril
« 1869 (règlement sur la comptabilité des dépenses du
« ministère de la Guerre) en ce qui concerne plus spé-
« cialement les acheteurs.

« Au second point je répondrai que ce serait faire
« injure à nos officiers, que de supposer qu'il puisse
« y avoir des compromissions de cette nature. Néan-
« moins, comme il est bon que chacun soit à l'abri
« d'accusations malveillantes, nous estimons qu'il se-
« rait préférable que chaque officier acheteur fût accom-
« pagné de un ou deux officiers de corps de trou-
« pes quelconques. L'officier acheteur pourrait, au
« surplus, être tenu de n'engager aucune dépense au-
« dessus du cours du jour sans en avoir référé à l'in-
« tendant, et même on pourrait exiger la ratification
« de tout marché par le sous-intendant chef de service
« agissant au nom du ministre.

« Mais encore, peut-on objecter, vos officiers ache-
« teurs n'étant pas directement intéressés discuteront
« plus mollement que les vendeurs, et, par suite, ne se

« trouveront plus sur un pied d'égalité, si on les com-
« pare aux minotiers et aux grainetiers, dont la bourse
« est directement en cause. Disons tout de suite que
« nous ne croyons pas que seuls, les patrons minotiers
« ou grainetiers achètent les denrées dont ils peuvent
« avoir besoin. En maintes circonstances ce n'est pas
« le patron qui fait les achats ; ils sont faits pour le
« compte du patron par un employé dans lequel il a
« confiance, naturellement. Nous pensons donc que
« l'État pourrait agir de même et donner toute sa con-
« fiance à ses officiers.

« Quoi qu'il en soit, il ne serait pas impossible, pen-
« sons-nous, de tenir un large compte de la façon dont
« un officier s'est acquitté des achats dont il a été
« chargé, lorsque commencerait le travail d'avance-
« ment. On trouverait là un nouveau stimulant, et non
« le moins énergique, parce qu'il indiquerait, chez l'of-
« ficier, quelle est la valeur de son esprit d'initiative
« et de ses connaissances pratiques. C'est surtout en
« cette matière que chaque officier d'administration
« trouverait l'occasion de montrer son savoir-faire.

« On oublie trop souvent que nos officiers d'admi-
« nistration, chargés des subsistances et de l'habillem-
« ent, ne sont pas des bureaucrates. Leur rôle ne doit
« pas consister à dresser des états et à tenir des regis-
« tres. Ils sont, avant tout, meuniers, boulangers, épi-
« ciers même ; ils sont industriels ou commerçants ; ils
« ont le ventre de l'armée à soigner et à satisfaire.

.
« Point n'est besoin d'augmenter leur nombre. Ou-
« vrez-leur l'avenir largement, laissez leur esprit d'ini-
« tiative se donner carrière, faites leur bien sentir toute
« l'importance de leur rôle, et vous verrez que nos offi-
« ciers d'administration valent mieux encore que ce que
« l'on pense d'eux.

« Nous estimons qu'on peut faire beaucoup ; car, il
« faut bien l'avouer, il y a beaucoup à faire pour arri-
« ver à la perfection.

.
« Nous serions désireux de voir l'administration de
« la guerre entrer définitivement dans une ère de ré-
« forme, quitte, s'il le faut, à faire table rase du passé.
« Il y aurait en effet tout avantage, non seulement pour
« le temps de paix, mais aussi pour le temps de guerre,
« à ce que l'armée puisse se subvenir à elle-même et
« sache trouver rapidement, sur place, tout ce qui lui
« est nécessaire pour se nourrir.

§ 5. — COMMISSION CHARGÉE DE L'ÉTUDE DES MEILLEURS
PROCÉDÉS D'ACHAT DES DENRÉES AGRICOLES

L'insistance répétée des rapporteurs du budget de la guerre, et les déféctuosités constatées dans l'exécution des premiers essais d'achat directs à Épinal, Rennes et Tarbes, conduisirent l'administration de la guerre à instituer en 1903, une commission interminis-

térielle, pour reprendre l'étude de la question, et, d'une façon générale, pour rechercher les meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles pour l'armée. Cette commission, dans laquelle le Parlement était représenté par un sénateur et par un député, comprenait des représentants des administrations de l'agriculture et de la guerre, ainsi que de la Chambre de commerce de Paris. Comme nous l'avons exposé plus haut, elle procéda à une vaste enquête orale dans le but de déterminer les coutumes qui président aux relations du commerce et de l'agriculture : ces enquêtes portèrent en outre sur les critiques formulées contre les modes d'achat de l'administration militaire, et sur les vœux formulés en vue de rapprocher, dans ces opérations d'achat, les producteurs de l'administration.

A) *Conclusions de la Commission.* — Les conclusions furent nettement favorables au système des achats directs. « Le mode normal d'achat des denrées agricoles, dit-elle dans son rapport, est l'achat direct sans marché. L'adjudication publique doit être conservée comme mode supplémentaire d'achat, pour parfaire les quantités qui ne seraient pas fournies par les achats directs. »

Pour l'exécution des achats directs, elle posa les principes suivants :

1° L'achat a pour base la remise ou l'envoi d'un échantillon ; l'examen de la denrée se fait par comparaison avec l'échantillon.

2° En cas d'infériorité de la livraison, par rapport à l'échantillon, la denrée étant d'ailleurs acceptable, il pourra être procédé à des réfections.

3° Des sacs seront prêtés au vendeur, conformément aux usages du commerce, sans échange d'écritures.

4° Le paiement suivra séance tenante la livraison ; il aura lieu, soit en espèces au moyen d'avances de fonds mises à la disposition des agents de l'État, soit en bons sur le Trésor.

5° En cas de litiges : ou bien l'appréciation des représentants de l'État sera définitive, ou bien aucune disposition administrative ne sera prévue à cet égard, et le droit commun sera seul appliqué.

En ce qui concerne les modes d'achats eux-mêmes, la Commission ne conclut pas à un procédé général et uniforme, applicable partout et dans tous les cas. Elle prévoit que : tantôt les achats auront lieu aux magasins militaires où les vendeurs devront apporter leurs échantillons (c'est ce qu'elle désigne sous le nom de *centralisation des achats*) ; tantôt, les achats auront lieu à l'extérieur des magasins et des places en gestion directe (c'est ce qu'elle nomme *décentralisation des achats*).

Il convient de reproduire textuellement les conclusions sommaires et très brèves de son rapport sur ce point.

1° *Centralisation des achats*

« L'achat a pour base l'envoi ou la remise d'échantil-
« lons au magasin.

« *a)* Examen, acceptation ou refus des échantillons,
« fixation des prix par le gestionnaire seul.

« *b)* Mêmes opérations par une commission ainsi com-
« posée : deux membres représentant l'administration
« de la guerre, dont un président ; un expert choisi sur
« une liste dressée par la Chambre de commerce ; un
« expert choisi sur une liste dressée par la Chambre
« d'agriculture quand elle existera. En attendant, cette
« liste sera dressée par les syndicats ou les autres grou-
« pes agricoles.

« Procéder un jour de marché, après avis au public.

2° *Décentralisation des achats*

« *c)* Un officier d'administration devra se rendre en
« tenue militaire sur les marchés, les fréquenter d'une
« manière habituelle, opérer comme le commerçant, et
« au mieux des intérêts de l'État.

« *d)* Un officier de la garnison et un officier d'admi-
« nistration agissant comme ci-dessus, ce dernier res-
« tant seul responsable de l'opération.

« *e)* Un officier d'administration se rend chez les cul-
« tivateurs pour traiter avec eux, mais seulement dans

« les régions où cette coutume est pratiquée couram-
« ment par le commerce. »

« f) Dans les places de garnison voisines d'un éta-
« blissement manutentionnaire, commission perma-
« nente qui se réunirait le jour des marchés : un offi-
« cier de la place, un expert commerçant, un expert
« agriculteur. Présentation d'échantillons pour l'admis-
« sion desquels l'acceptation simultanée des deux
« experts est de rigueur. Le prix résulte de la moyenne
« des deux prix exprimés par les experts, dans la limite
« fixée par le directeur de l'Intendance et dont l'offi-
« cier de la garnison aura seul connaissance. »

B) *Critiques des conclusions de la Commission.* —
Nous estimons que c'est à juste titre que la Commission
proposait, sans accorder de préférence à l'un plus qu'à
l'autre, les deux systèmes d'achats aux magasins mili-
taires et en dehors des magasins militaires. Ils sont
bons tous deux, et leur application est affaire de cir-
constance. Lorsqu'une place sera placée au centre
même d'une région très productrice, et que ses besoins
seront faibles par rapport aux stocks agricoles de la
région, il sera suffisant pour l'approvisionner, de faire
appel aux cultivateurs voisins ; ceux-ci pourront, sans
dérangement appréciable, profiter d'un marché pour
apporter leurs échantillons au magasin militaire et
traiter avec l'officier gestionnaire : ce système sera
moins onéreux et plus simple pour l'administration.
Lorsqu'au contraire un magasin ne sera pas à proximité

immédiate d'une région productrice, ou que ses besoins seront considérables, il faudra que les agents militaires se déplacent et aillent chercher les denrées et les cultivateurs, au lieu d'attendre qu'ils viennent à eux. Il semble que, même dans ce cas, on puisse recourir aux deux systèmes simultanément, les agents de l'administration pouvant recevoir des échantillons et des offres au magasin, et ne se déplaçant que pour aller chercher les appoints sur les marchés plus lointains.

Par contre, la multiplicité des systèmes, d'après lesquels on ferait acheter, tantôt par l'officier d'administration assisté par un autre officier, tantôt par une commission, nous paraît moins heureuse. Sans doute, la Commission d'études a bien compris que l'achat par le gestionnaire seul était beaucoup plus pratique et plus conforme aux usages commerciaux ; mais, elle a envisagé la terrible suspicion qui pourrait peser sur cet agent, si ses opérations n'étaient pas couvertes par le contrôle résultant du concours d'autres personnes, et elle n'a pas voulu prendre sur elle d'introduire dans les mœurs administratives une innovation si grave. Il n'en reste pas moins que l'achat par l'intermédiaire d'une commission est un appareil administratif fait pour rebuter les cultivateurs, et que, si l'on veut les voir participer aux fournitures de l'armée, il est bon de se plier complètement à leurs usages, sans s'arrêter à mi-chemin dans cette voie.

Au surplus, ainsi que le fait ressortir la Commission

de recherches des meilleurs procédés d'achat dans son rapport, « la confiance doit être la base des relations
« entre l'administration de la guerre et les producteurs.

« La Commission ne voit pas de motifs pour que ce
« lien moral, qui s'établit entre individus ayant un
« intérêt commun à leurs bonnes relations, ne soit pas
« réalisable entre un ou plusieurs agents de l'État à
« résidence variable et les producteurs.

.

« C'est à cette conception élevée des rapports de
« l'administration de la guerre et de l'agriculture que
« doivent tendre toutes les bonnes volontés. »

Nous ajouterons que l'administration et le public
doivent faire la même confiance aux officiers gestion-
naires chargés de traiter dans les formes commerciales
avec les producteurs.

§ 6. — EXTENSION DES ESSAIS D'ACHATS DIRECTS

La Commission de recherche des meilleurs procédés
d'achat de denrées agricoles avait placé l'administra-
tion en présence de plusieurs systèmes d'achats directs,
entre lesquels elle ne concluait pas. L'administration
aurait pu mettre à l'essai plusieurs de ces systèmes :
elle s'est ralliée à l'étude d'un seul d'entre eux, en fai-
sant table rase, non seulement de tous les autres, mais
encore de tous les essais tentés jusqu'à ce moment.

C'est ainsi qu'elle supprima complètement les essais

d'achats directs, poursuivis dans les conditions que nous avons indiquées, à Épinal, Rennes et Tarbes, puis à Nevers, Orléans et Toulouse, et qu'elle se rallia à l'essai d'un système d'achats directs effectués sur les marchés par les officiers d'administration seuls, dans les formes commerciales.

A) *Décrets autorisant les essais d'achats directs.* — Pour organiser les essais dans ces conditions, il fallait tout d'abord obtenir un décret permettant de déroger à l'article 22 du décret du 18 novembre 1882, lequel ne permet les achats sans marchés, que jusqu'à concurrence de 1.500 francs, et pour les objets à livrer immédiatement.

Le Conseil d'État consulté ayant émis cette fois un avis favorable, la question fut réglée par le décret suivant :

(Décret du 9 février 1904 promulgué au *Journal Officiel* du 14 février suivant.)

« Le Président de la République Française,

« Sur le rapport du ministre de la Guerre et du mi-

« nistre des Finances,

« Vu le décret du 18 novembre 1882 relatif aux

« adjudications et aux marchés passés au nom de l'État :

« Le Conseil d'État entendu :

« Décrète :

« *Article premier.* — Pour les services en gestion

avances sont limitées à 20.000 francs, et, de plus, leur obtention et leur renouvellement sont soumis à des formalités qui entraînent quelques longueurs (visa préalable des mandats par le trésorier payeur général, visa par l'ordonnateur des pièces justificatives des dépenses, etc). Le décret ci-après du 3 juin 1904, promulgué au *Journal Officiel* du 9 juin 1904, a eu pour objet de faciliter les paiements au comptant des achats directs, en augmentant le montant des avances qui pourraient être faites à cet égard aux officiers acheteurs, et en simplifiant les formalités relatives à leur renouvellement.

« Le Président de la République Française :

« Sur le rapport du ministre de la Guerre et du
« ministre des Finances :

« Vu le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité
« publique ;

« Vu le règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la Guerre ;

« Vu le décret du 9 février 1904 autorisant les achats
« de grains et de fourrages par l'administration de la
« guerre sur simple facture jusqu'à 10.000 francs,

« Décrète :

Article premier. — « Les gestionnaires des services désignés à l'article 1^{er} du décret susvisé en
« date du 8 février 1904, ainsi que les officiers d'administration autres que les gestionnaires, chargés des
« achats directs pour ces services, sont autorisés, par

« dérogation à l'article 94 du 31 mai 1862 et de l'arti-
« cle 169 du règlement du 3 avril 1869, à recevoir
« pour le paiement desdites fournitures des avances
« spéciales dont le montant peut s'élever au maximum
« à 50.000 francs. Toutefois, en ce qui concerne les
« achats à effectuer pour la place de Paris, ces avances
« peuvent atteindre le chiffre de 100.000 francs.

« *Art. 2.* — Les avances spéciales prévues par l'ar-
« ticle précédent ne sont constituées en numéraire que
« jusqu'à concurrence de 20.000 francs, sauf pour les
« services de la place de Paris où l'avance en numé-
« raire peut être portée à 30.000 francs. Le surplus
« est appliqué dans les écritures du trésorier-payeur
« général du département au crédit d'un compte cou-
« rant ouvert à l'officier d'administration titulaire des
« mandats d'avance, et constitue une provision, sur la-
« quelle cet officier dispose au moyen de mandats de
« Trésorerie.

« *Art. 3.* — Dans le but d'éviter tout retard dans le
« paiement des avances successives, les pièces justifi-
« catives d'emploi des fonds sont remises directement
« au payeur par le titulaire de l'avance ; elles sont
« ensuite communiquées par le payeur à l'ordonnateur
« pour être vérifiées et visées.

« Dans les places autres que la résidence du tréso-
« rier-payeur général, les mandats d'avance peuvent, en
« cas d'urgence, être remis à l'officier d'administration
« par l'ordonnateur, sans avoir été revêtus préalable-

« ment du visa du payeur. Dès qu'un mandat d'avance
« a été délivré dans ces conditions, l'ordonnateur doit
« en aviser par télégramme le trésorier-payeur général,
« en lui faisant connaître le numéro sous lequel le
« mandat a été émis, son montant, le chapitre du budget
« qui doit supporter la dépense, la désignation de
« la partie prenante et le lieu où le paiement doit être
« effectué.

« Dès la réception de cette communication, le trésorier-payeur général s'assure que le mandat est émis
« dans la limite des crédits ouverts, et il autorise également
« par télégramme le comptable subordonné à
« effectuer la remise des fonds.

« Le soir même, le bordereau d'émission est envoyé
« au trésorier-payeur général ; le mandat d'avance y
« est inscrit à son ordre ; mais il est effectivement remplacé
« par une simple mention rappelant que, suivant
« avis télégraphique du..., il a été, en raison de l'urgence,
« remis au titulaire.

« *Art. 4.* — Les dispositions qui précèdent n'auront
« d'effet que jusqu'à la date du 30 juin 1905.

« *Art. 5.* — Le ministre de la Guerre et le ministre
« des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne,
« de l'exécution du présent décret. »

Fait à Paris, le 3 juin 1904.

Le ministre des Finances,

Signé : ROUVIER.

Signé : EMILE LOUBET.

Signé : GÉNÉRAL ANDRÉ.

Ces deux décrets n'étaient applicables que pendant une année, soit jusqu'au 30 juin 1905 ; mais des décrets identiques rendus chaque année permirent la prolongation de l'expérience d'année en année jusqu'au 30 juin 1911. Enfin, deux décrets, entièrement semblables aux deux précédents ont été promulgués à titre définitif à la date du 9 août 1911.

B) *Organisation des essais d'achats directs.* — Le nouveau système d'achats directs mis à l'essai par l'administration militaire, à la suite des études de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles, fut réglementé successivement par quatre instructions, en date du 15 juin 1904, du 8 octobre 1907, du 25 octobre 1910 et du 22 septembre 1911. Les trois dernières instructions sont d'ailleurs la reproduction de l'instruction primitive du 15 juin 1904, sauf quelques dispositions de détail. L'instruction du 8 octobre 1907 institue, par exemple, à côté de l'achat direct, pour permettre des comparaisons utiles, l'adjudication simplifiée dont il a été question au chapitre III ; l'instruction du 25 octobre 1910 apporte quelques modifications à la liste des places dans lesquelles les essais furent tout d'abord tentés. L'instruction du 22 septembre 1911 supprime l'adjudication simplifiée, et modifie encore la liste des places pour lesquelles seront pratiqués des achats directs

La liste des places désignées pour procéder à l'expérimentation du nouveau système fut d'abord très

sensiblement augmentée par rapport à celle des places où eurent lieu les premiers essais visés au paragraphe 3 précédent. L'instruction du 15 juin 1904 donne pour ces places le tableau suivant :

Corps d'armée	Désignation des places	
	Blé	Fourrages Avoine, foin, paille
Gouvernement Militaire de Paris.....	Paris.	Paris.
1 ^{er} Corps.....	Lille. Une autre place.	Lille.
2 ^e Corps.....	2 places.	Soissons.
3 ^e Corps.....	Rouen.	Rouen,
4 ^e Corps.....	Le Mans.	»
5 ^e Corps.....	Orléans. Fontainebleau.	» »
6 ^e Corps.....	3 places.	Une place.
7 ^e Corps.....	2 places dont Epi- nal.	Epinal.
8 ^e Corps.....	Nevers. Dijon.	Dijon.
9 ^e Corps.....	Tours.	
10 ^e Corps.....	Rennes.	Rennes.
11 ^e Corps.....	Nantes.	
12 ^e Corps.....	Limoges.	
13 ^e Corps.....	Clermont-Ferrand	
14 ^e Corps.....	Lyon. Une autre place.	Lyon. Une autre place.
15 ^e Corps.....	Marseille.	Marseille.
16 ^e Corps.....	Carcassonne.	Castres.
17 ^e Corps.....	Toulouse.	Toulouse.
18 ^e Corps.....	Bordeaux.	Tarbes.
20 ^e Corps.....	Une place.	2 places.

Les résultats obtenus amenaient à modifier successivement cette liste, et l'Instruction définitive du 22 septembre 1911, donne le tableau suivant des places appelées à participer aux achats directs.

Corps d'armée	Désignation des places	
	Blé	Fourrages Avoine, foin, paille
Gouvernement Militaire de Paris.....	Paris.	Paris.
1 ^{er} Corps.....	Lille. Arras.	» »
2 ^e Corps.....	Amiens.	Soissons.
3 ^e Corps.....	»	Rouen.
4 ^e Corps.....	Le Mans.	»
5 ^e Corps.....	Orléans. Fontainebleau.	» »
6 ^e Corps.....	Reims. Verdun.	Châlons.
7 ^e Corps.....	Dôle. Epinal.	Epinal (pour l'avoine seulement). Dijon.
8 ^e Corps.....	Dijon. Nevers.	
9 ^e Corps.....	Tours.	Rennes.
10 ^e Corps.....	Rennes.	
11 ^e Corps.....	Nantes.	
12 ^e Corps.....	Limoges.	
13 ^e Corps.....	Clermont-Ferrand	Lyon. Grenoble.
14 ^e Corps.....	Lyon. Chambéry.	
16 ^e Corps.....	»	Castres.
17 ^e Corps.....	Toulouse.	Toulouse.
18 ^e Corps.....	Bordeaux.	Tarbes.
20 ^e Corps.....	Toul.	Toul. Lunéville.

Il était tout d'abord stipulé que les places désignées ne seraient alimentées que partiellement par le nouveau système d'achats directs : parallèlement, on laissait subsister pour partie l'adjudication, de manière à pouvoir comparer les résultats obtenus dans chaque place par l'un et l'autre procédé.

Le système mis à l'essai consistait à faire fréquenter habituellement un certain nombre de marchés par des officiers d'administration *en uniforme*, chargés des achats ; dans chaque corps d'armée, la liste de ces marchés était arrêtée par le directeur de l'intendance. Les officiers d'administration devaient s'y mettre en relation avec les vendeurs, se tenir au courant des cours, examiner les échantillons, et, lorsque les occasions leur paraissent favorables, traiter sans formalité, comme des commerçants ordinaires, sans être astreints à d'autres obligations que celles de ne pas dépasser un prix maximum fixé par le directeur de l'intendance, et de se conformer aux conditions générales de qualité arrêtées par ce directeur.

Ces conditions ne devaient d'ailleurs exiger que la bonne qualité moyenne de l'année, compte tenu des nécessités imposées par la conservation des denrées en magasin ; elles ne devaient comporter ni minimum de poids à l'hectolitre, ni maximum de déchets.

Bien qu'autorisés par le premier des décrets susvisés à traiter avec un même fournisseur, sur un même marché et pour une même denrée jusqu'à concurrence

de 10.000 francs, les officiers acheteurs étaient cependant invités, lorsqu'il n'en devait pas résulter d'excédent de dépenses, à fractionner les achats, pour développer le contact de l'administration avec les producteurs.

Une affaire conclue, ils extraient d'un carnet à talon et à souche une étiquette dont ils munissent l'échantillon, et le talon de l'étiquette est remis au vendeur, de manière à assurer l'identité de l'échantillon ayant servi de base à l'achat.

Des sacs peuvent être prêtés sans formalités aux vendeurs qui en font la demande ; ils peuvent même être expédiés à ces derniers des magasins militaires, aux frais de l'État : la seule condition est que tout sac délivré et non représenté donnera lieu à une imputation d'après les usages locaux.

Toute latitude est laissée à l'officier d'administration acheteur, en ce qui concerne la fixation des lieux de livraison. Les instructions signalent simplement comme désirable la livraison au magasin militaire. Mais, lorsque le domicile du vendeur en est trop éloigné, la livraison peut avoir lieu, soit au marché où l'achat a été effectué, soit dans une gare voisine de la résidence du vendeur, et, d'une façon générale, à un endroit convenu quelconque : dans ces divers cas, les frais de transport de la marchandise du lieu de livraison au magasin destinataire incombent à l'État : l'officier acheteur en tient compte dans la fixation du prix d'achat.

Pour faciliter encore les livraisons, les instructions permettent d'assurer la réception, au lieu de livraison, soit au double point de vue de la qualité et des quantités, soit au point de vue de la qualité seulement, la constatation des quantités étant faite à l'arrivée au magasin destinataire.

Le délai de livraison, fixé spécialement pour chaque vendeur, doit être en général assez court (20 jours au maximum), afin d'éviter qu'en cas de hausse subite des cours, les personnes avec lesquelles on aura traité ne soient tentées de se soustraire à leurs engagements pour vendre plus cher dans le commerce. Passé le délai convenu, aucune livraison ne doit être admise (1).

Pour la réception, l'officier d'administration acheteur se borne à comparer la denrée livrée avec l'échantillon accepté. S'il estime que la marchandise, tout en étant acceptable, est de qualité inférieure à l'échantillon, il peut la recevoir moyennant une réduction de prix dont il indique l'importance.

Tous les litiges sont réglés suivant le droit commun.

Les paiements sont effectués au comptant, au moment de la réception :

a) En numéraire, pour les fournitures dont la valeur totale n'est pas supérieure à 5.000 francs ;

b) Au moyen de mandats de trésorerie, au-delà de

1. A moins de sursis accordé par le sous-intendant militaire pour des circonstances toutes spéciales.

5.000 francs, et jusqu'à concurrence de 10.000 francs, maximum autorisé par le décret du 9 février 1904. Ce système de paiement est le même que celui auquel nous avons déjà fait allusion à propos des premiers essais d'achats directs dans les places d'Épinal, Rennes et Tarbes.

Les mandats de trésorerie sont extraits d'un carnet à souche et numérotés à l'avance ; ils énoncent les noms, prénoms, et domicile du vendeur, la somme à payer, ainsi que les comptables des finances (trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers ou percepteurs) qui auront à en acquitter le montant, et le lieu de la résidence de ces comptables. Les mandats sont payables à l'échéance de cinq jours de la date à laquelle ils ont été émis, lorsque le paiement doit avoir lieu dans le département où sont constituées les avances, et de huit jours dans les autres départements.

Afin d'éviter les fraudes, ils sont frappés, au moment de leur remise au vendeur, d'un timbre établi au nom de l'officier d'administration gestionnaire ; de plus, il est extrait du carnet à souches, en même temps que le mandat de trésorerie, un talon avis, qui porte les mêmes indications que le mandat et qui est envoyé le jour même au trésorier-payeur général et transmis au besoin par ce dernier au comptable chargé du paiement. Ce comptable, lors de la présentation du mandat, peut en le rapprochant du talon avis, s'assurer que les deux pièces s'adaptent exactement l'une à l'autre.

Les paiements ne donnent lieu qu'à l'établissement d'une facture timbrée (timbre de dimension et timbre-quittance : 0,70) ; ces droits de timbre restent à la charge du vendeur.

Pour effectuer ces paiements, les officiers d'administration chargés des achats sont constitués gestionnaires ; ils reçoivent, comme tels, dans les conditions déterminées par le second des décrets subvisés, des avances en numéraire pour les paiements au comptant en espèces, et des avances en compte courant dans les comptes du trésorier-payeur général pour l'émission de mandats de trésorerie.

C) *Critique. Résultats.* — Le nouveau système est, on le voit, conforme aux procédés exposés plus haut, qui président habituellement aux relations entre les cultivateurs et les négociants. Comme différence, on peut toutefois relever les points suivants :

1° Bien que la somme pour laquelle les paiements au comptant sont autorisés soit déjà importante (5.000 fr.) et que les paiements au moyen de mandats de trésorerie pour les sommes supérieures ne concernent guère que les fournitures faites par les moyens et les gros cultivateurs, et par conséquent ne doivent pas entraver le concours des petits producteurs, cependant les paiements en papier sont contraires aux usages ;

2° L'obligation pour le vendeur de payer le timbre de dimension et le timbre-quittance, qui doivent être apposés sur la facture administrative, est également con-

traire aux usages et peut indisposer les petits cultivateurs que l'on se propose d'attirer ;

3° On peut ajouter que l'obligation imposée à l'officier acheteur de procéder à ces opérations en uniforme a pour inconvénient de faire connaître les besoins militaires, et que l'apparition de cet officier en tenue sur le marché peut avoir comme premier résultat une hausse. Mais cette mesure très sage nous paraît indispensable pour sauvegarder la dignité de cet officier et le mettre à l'abri des suspensions : il est bon, dans ce but, que ses opérations soient effectuées à découvert et au grand jour. D'ailleurs, si l'officier fréquente habituellement les marchés, s'il s'y fait voir plusieurs fois sans acheter, on s'accoutumera à sa présence, et la hausse que pourrait occasionner sa présence accidentelle ne se produira plus.

Quoi qu'il en soit, l'essai tenté par l'administration militaire fut accueilli avec hostilité par le commerce qui y vit d'abord, et à tort, une mesure d'exclusion, puis une concurrence préjudiciable à ses intérêts.

On crut, en effet, au début, que le nouveau système constituait un monopole en faveur des cultivateurs, que l'officier acheteur ne pouvait, sur les marchés qu'il fréquentait, s'adresser qu'aux cultivateurs et traiter avec ceux-ci. C'était là un procédé qui aurait pu être appliqué légitimement à notre sens, et contre lequel le personnel commercial n'eût pas été fondé à s'élever, puisque l'achat direct sur les marchés ne s'appliquait

qu'à une partie des quantités nécessaires pour les approvisionnements, et que l'adjudication continuait à fonctionner pour l'autre partie. Nous avons même que son adoption nous eût paru rationnelle : aux commerçants, une partie des fournitures, par le moyen des adjudications avec lesquelles ils sont familiarisés, et qui ne les éloigne pas ; aux cultivateurs, l'autre partie par le procédé des achats directs sur les marchés, seul susceptible de les attirer. Mais, l'administration militaire ne voulut pas aller jusque-là, et une circulaire ministérielle du 10 avril 1905 donna une satisfaction partielle aux réclamants, en spécifiant que les commerçants devaient être admis aux achats directs dans les mêmes conditions que les agriculteurs.

Rassuré de ce côté, le commerce n'en continua pas moins à s'attaquer au système, en raison de la concurrence que lui faisaient les officiers acheteurs sur les marchés, et des difficultés que cette concurrence lui créait pour la constitution de ses approvisionnements. Chaque année notamment, l'Association Nationale de la Meunerie Française émet des vœux pour l'abrogation des essais, et l'on trouve encore dans le compte rendu d'un de ses derniers congrès, en novembre 1910, la mention suivante : « Pour les achats directs, il fut décidé, vu les mauvais résultats qu'a donnés à la guerre « ce mode d'achats et les inconvénients qui en résul-
« taient pour le commerce des grains, que l'on pour-
« suivrait la réalisation des vœux qui avaient été émis

« antérieurement. Une audience a été demandée pour
« mercredi matin à M. le ministre de la Guerre pour
« l'entretenir de cette question. » Il suffirait de répon-
dre que l'État a des besoins à assurer tout comme le
commerce, et qu'il est libre, pour y satisfaire, de s'adres-
ser comme lui au producteur ; qu'il n'y a pas lieu de
constituer un monopole en faveur du commerce, en
en faisant un intermédiaire nécessaire pour la fourni-
ture des denrées destinées à l'armée. Sur ce point, le
rapporteur du budget de la guerre à la Chambre des
députés pour 1911, s'exprime ainsi : « Pourquoi l'admi-
« nistration aurait-elle d'ailleurs un scrupule quelcon-
« que à rechercher les vendeurs agricoles plutôt que
« les vendeurs commerçants ? Il ne s'agit pas ici de
« faire aux producteurs agricoles une faveur faite cou-
« ramment aux coopératives ouvrières ; il s'agit d'éco-
« nomiser les deniers publics, et aussi, ce qui est d'un
« ordre plus élevé, d'assurer la meilleure préparation
« à la mobilisation. » On peut ajouter que le nombre
des places en gestion directe étant moins élevé que ce-
lui des places à l'entreprise, et l'adjudication restant
au surplus employée concurremment avec l'achat di-
rect, la part faite au commerce dans les fournitures
militaires est encore belle et beaucoup plus importante
que celle faite aux producteurs.

Quoi qu'il en soit, on trouve dans le rapport du
budget de la guerre de 1906, un premier aperçu des
résultats obtenus. « Aux termes des décrets des 9 fé-

« vrier et 4 juin 1904 et de la circulaire ministérielle
« du 15 juin de la même année, les essais du système
« d'achats directs devaient prendre fin le 30 juin 1905.

« Mais, alors que dans la pensée de l'administration,
« l'expérimentation aurait dû s'étendre aux deux cam-
« pagnes agricoles 1903-1904 et 1904-1905, afin de per-
« mettre d'arriver à des conclusions suffisamment
« établies sur les avantages et les inconvénients du
« système, l'étude des dispositions à adopter et la mise
« en train de la réglementation ont demandé un temps
« assez long, de sorte qu'en fait le nouveau procédé
« d'achats n'a pu commencer qu'au début de la der-
« nière campagne agricole.

« Aussi, d'accord avec le ministre des Finances, le
« ministre de la Guerre a-t-il jugé indispensable de
« prolonger la durée des expériences pendant la nou-
« velle campagne agricole 1905-1906. En conséquence,
« après avis du Conseil d'État, le président de la Ré-
« publique a revêtu de sa signature le 14 juin 1905,
« deux décrets relatifs à la prolongation jusqu'au
« 30 juin 1906, des essais d'achats directs de grains et
« de fourrages effectués par le département de la
« Guerre.

.

« La première période d'essais ayant pris fin le
« 30 juin dernier, les rapports résumant l'ensemble
« des résultats des opérations effectuées au cours de
« la dernière campagne agricole commencent seule-

« ment à parvenir et l'administration de la guerre n'est
« pas actuellement en mesure de fournir les rensei-
« gnements précis qui se dégagent de ces comptes
« rendus circonstanciés. Mais, des constatations entiè-
« rement faites au fur et à mesure des achats effectués
« au cours de la campagne d'essai, il résulte, sous bé-
« néfice de vérifications ultérieures, que le système
« pratiqué aurait produit des effets assez satisfaisants.

« En voici le résumé :

« *Économies réalisées par quintal sur les adjudi-*
« *cations.*

« Blé.	367	millimes
« Foin	229	—
« Paille.	128	—
« Avoine	253	—

« D'ores et déjà, il est possible de se faire une idée
« suffisamment exacte des avantages de l'achat direct.

« Si ce système avait été généralisé, on aurait réalisé
« un bénéfice de près de 750.000 francs.

« La gestion directe ne reviendrait donc pas plus
« cher que l'entreprise. »

Après la campagne 1905-1906, les essais furent pro-
longés pour une période de deux années, jusqu'au 30 juin
1909. A ce sujet, la circulaire ministérielle du 8 octo-
bre 1907 s'exprime ainsi :

« Les essais d'achats directs de grains et de fourrage
« pour l'armée qui ont été effectués au cours des cam-

« pagnes agricoles de 1904-1905 et 1905-1906 ont
« donné des résultats satisfaisants : d'une part, ces
« achats ont procuré des économies importantes pour
« le Trésor, les prix des denrées acquises par ce
« produit ayant été, dans l'ensemble, inférieurs à ceux
« des denrées de même espèce provenant de l'adjudi-
« cation : d'autre part, ils ont facilité les rapports de
« l'administration militaire et des cultivateurs, qui au-
« paravant s'abstenaient généralement de toute parti-
« cipation aux fournitures mises en adjudications, en
« raison surtout des formalités qui leur étaient impo-
« sées, des conditions exigées par les cahiers des char-
« ges pour l'admission des fournitures et des lenteurs
« apportées dans les paiements, par suite de l'applica-
« tion des règles normales de la comptabilité publique.

« Cependant, après un examen approfondi des ren-
« seignements qui ont été recueillis pendant la durée
« des expériences et qui se trouvent exposés dans les
« rapports établis pour constater les résultats de ces
« essais, il ne m'a pas paru possible de me prononcer
« définitivement en faveur de l'adoption du système
« d'achats directs, comme mode régulier des transac-
« tions que l'administration militaire peut avoir à pas-
« ser pour assurer les besoins auxquels elle doit faire
« face.

« En effet, si les économies déjà réalisées apparais-
« sent comme très appréciables, d'après les rapports
« qui me sont parvenus, il y a lieu d'observer toutefois

« que les calculs effectués à cet égard n'offrent pas le
« caractère d'exactitude et de précision désirable pour
« qu'il puisse en être fait état d'une manière absolue.
« La comparaison des prix des fournitures pour les
« achats directs à ceux des fournitures de l'adjudica-
« tion aurait due être faite en tenant compte des dif-
« férences de qualité, et des fluctuations des cours sur-
« venues dans l'intervalle qui a séparé parfois les
« opérations d'achats effectués dans une même place,
« selon chacun des procédés expérimentés.

« En outre, il est bon de s'assurer, par une plus lon-
« gue durée des essais, si les cultivateurs continueront
« à les suivre, ou s'ils s'en désintéresseront peu à peu.

« C'est pour ces motifs que j'ai décidé la reprise de
« ces essais pendant une période de deux années qui
« expirera le 30 juin 1909. »

Après le 30 juin 1909, les essais furent encore pour-
suivis pendant deux ans ; ils viennent de prendre fin
le 30 juin 1911. Dans un rapport à la Chambre des
députés sur le budget de la guerre en 1911, M. Clé-
mentel apprécie ainsi les résultats : « Pour juger ces
« résultats, il ne faut pas se borner à les envisager en
« eux-mêmes, mais aussi dans leur répercussion. L'ad-
« ministration en bénéficie dans les adjudications, parce
« que les soumissionnaires savent que, si leur demande
« est trop élevée, l'acheteur pourra se procurer d'une
« autre manière les denrées dont il a besoin.

« En dehors de cette baisse de prix par répercussion,

« qu'il est impossible de chiffrer, mais qui n'en est pas
« moins réelle, on a enregistré, ainsi que nous l'avons
« dit, des différences de prix non négligeables entre
« les denrées acquises par voie d'adjudication.

« Des statistiques fixant la part prise dans les achats
« directs par les cultivateurs ont été dressées au cours de
« deux campagnes. Elles font ressortir les chiffres sui-
« vants. (Nous les empruntons au rapport de M. Rieul-
« Paisant sur l'activité du comité permanent de la vente
« du blé pendant l'année 1909.)

« 1907-1908 : Blé, 36 %/. Avoine, 15,4 %/. Foin,
« 36,6 %/. Paille, 42,8 %/.

« 1908-1909 : Blé, 32 %/. Avoine, 9,6 %/. Foin, 34,2 %/.,
« Paille, 49 %/. »

Enfin, après cette période d'essais de 7 années, l'administration militaire vient d'adopter à titre définitif le système des achats directs de grains et de denrées fourragères. Deux décrets, en date du 9 août 1911, qui ne font que reproduire les termes des décrets précédents (voir ci-dessus décrets des pages 99 et 101) rendus sur avis conforme du Conseil d'État, consacrent cette solution. Il n'est pas sans intérêt de reproduire les passages du rapport au Président de la République à propos de ces décrets.

« Les essais d'achats directs de grains et de denrées
« fourragères pour l'armée, qui se sont poursuivis de-
« puis l'année 1904, ont donné des résultats satisfai-

« sants et procuré des économies appréciables pour le
« Trésor.

« Indépendamment de ces avantages, ils ont, en ou-
« tre, servi de régulateurs aux prix des adjudications,
« et ces derniers se sont moins écartés des cours com-
« merciaux.

« Le moment nous parait donc venu, dans l'intérêt
« du Trésor, d'adopter, concurremment avec l'adjudica-
« tion publique, ce système d'achats qui répond d'ail-
« leurs aux vœux souvent émis par le Parlement. »

En fait, l'instruction précitée du 22 septembre 1911 a adopté, au même titre que l'adjudication publique, le système d'achats directs comme mode normal des transactions que l'administration de la guerre peut avoir à passer pour assurer les besoins auxquels elle doit faire face. Toutefois, ce mode ne s'applique qu'aux achats de grains et de fourrages, et seulement pour les places dont la liste est arrêtée d'un commun accord entre les ministres des Finances et de la Guerre. Pour l'approvisionnement de ces places mêmes, l'adjudication publique est maintenue concurremment avec le système des achats directs ; la proportion des fournitures à réaliser par chacun de ces deux modes d'achats est fixée, suivant les circonstances, par les directeurs de l'Intendance.

CHAPITRE V

Achats réalisés au moyen des exercices de ravitaillement

L'administration a institué, sous le nom de « Service du Ravitaillement » une organisation appelée à fonctionner seulement en temps de guerre, et destinée à réaliser à ce moment les approvisionnements de denrées considérables, qui seront nécessaires pour assurer la subsistance de l'armée et de la population civile des places fortes assiégées. Bien que ce service ne doive opérer qu'en cas de guerre, son fonctionnement est expérimenté dès le temps de paix, à l'aide d'exercices spéciaux et périodiques, appelés « Exercices de Ravitaillement ». Ces exercices, bien que ce ne soit pas là leur but propre, ont pour résultat l'acquisition de certaines denrées de diverses natures, notamment de grains et de fourrages, et constituent par là un mode d'achat exceptionnel de l'administration militaire, qui a été particulièrement bien accueillie par le monde agricole.

Il importe d'en dire ici quelques mots et d'expliquer

comment ces opérations, si elles ne peuvent être considérées comme le mode normal d'achat pour le service des subsistances militaires, ont cependant contribué au rapprochement des cultivateurs avec l'administration militaire, et peuvent favoriser ce rapprochement.

Il convient tout d'abord d'exposer sommairement l'organisation et le but du service de ravitaillement (1).

§ 1. — SERVICE DU RAVITAILLEMENT

A) *But et organisation générale du service du ravitaillement.* — Le service du ravitaillement a été organisé par un décret du 12 mars 1890, intitulé « Décret relatif au ravitaillement de l'armée et de la population civile des places fortes ». Ce décret a été abrogé et remplacé par celui du 3 septembre 1900, qui porte le même titre.

Aux termes de l'article 1^{er} de ce dernier décret, le « Service du Ravitaillement » a pour objet les mesures préparées dès le temps de paix et à prendre en temps de guerre :

1. Ce sujet ne peut être traité que d'une façon sommaire, parce qu'il fait l'objet d'instructions pour la plupart confidentielles, et qui ne sont pas dans le commerce. Le rédacteur n'a pu utiliser que les quelques documents relatifs à ce sujet qui se trouvent dans le *Journal Officiel* ou dans le *Bulletin officiel du ministère de la Guerre*, et dans le *Bulletin de l'intendance*.

1° Pour compléter ou renouveler les approvisionnements de vivres, fourrages, combustibles et autres denrées nécessaires à l'armée ;

2° Pour assurer la subsistance de la population civile des places fortes.

Pour subvenir aux besoins qu'il doit assurer, le « Service du Ravitaillement » procède notamment par l'exploitation des ressources du territoire national au moyen d'achats ou de réquisitions ; on ne doit recourir aux réquisitions que lorsque l'emploi de marchés ou d'achats ne paraît pas devoir donner de résultats assurés, ou lorsque l'exécution du service tentée par voie amiable se trouve compromise (Article 2 du décret du 3 septembre 1900).

L'exploitation des ressources du territoire national est préparée, dans chaque département, par un comité départemental de ravitaillement, présidé par le préfet, et dont l'organisation, ainsi que le mode de fonctionnement, sont déterminés par les instructions du ministre de la Guerre. Elle a pour base la division du territoire de chaque département en circonscriptions de groupement, dont les ressources sont rassemblées par des commissions de réception du ravitaillement (Art. 3 du décret du 3 septembre 1900).

B) *Achats à caisse ouverte du service du ravitaillement.* — Afin d'assurer par voie d'achats l'exploitation des ressources du territoire national pour l'exécution du service du ravitaillement, en temps de guerre, le

département de la guerre a organisé, de concert avec l'administration des Finances, un système spécial, dit « d'achats à caisse ouverte par les commissions de réception du Service du Ravitaillement » qui a fait l'objet d'une instruction interministérielle en date du 3 septembre 1900.

Aux termes de cette instruction, les achats à caisse ouverte, destinés à la formation des approvisionnements nécessaires aux armées et aux places fortes, sont effectués sur prix fixés à l'avance. Les commissions départementales d'évaluation des réquisitions, instituées par la loi du 3 juillet 1877 et par le décret du 2 août suivant pour l'exécution des réquisitions militaires, établissent, pour les différentes denrées devant être achetées à caisse ouverte, des tarifs qui sont arrêtés en principe par le ministre de la Guerre, mais qui peuvent l'être, en cas d'urgence, par les autorités chargées du ravitaillement dans les départements (préfets, sous-intendants militaires).

Les autorités chargées du ravitaillement adressent aux maires des différentes communes des *lettres avis*, qui indiquent la nature et les quantités des diverses denrées à réunir dans la commune pour l'exécution du service du ravitaillement, ainsi que les prix auxquels ces denrées seront payées au comptant au moment des livraisons, d'après les tarifs ci-dessus visés.

A la réception de ces lettres avis, les maires donnent la plus large publicité aux dispositions qui leur ont

été notifiées en vue des achats à caisse ouverte, et provoquent les offres de leurs administrés. Ils tiennent registre des prestations offertes et les inscrivent à leur date ; si les offres excèdent les quantités demandées, les dernières en date sont réduites ou considérées comme non avenues. Cette disposition a pour but d'activer la constitution des approvisionnements et constitue une prime à la célérité.

Les prestations fournies sont groupées en convois par communes, pour être conduites aux centres de réception. Les maires organisent ces convois, et en désignent les chefs. Ils remettent à ces derniers un bulletin spécial, sur lequel figurent les noms des personnes ayant fourni des denrées, et indiquant, pour chacune de ces personnes, la nature et les quantités de denrées qu'elle a fournies aux convois. Celles de ces personnes qui désirent ne pas se déranger et ne pas accompagner leur fourniture au centre de réception, lieu de livraison, apposent leur signature au bas d'une formule administrative qui est imprimée sur la deuxième page du bulletin spécial et qui constitue une procuration donnée au chef de convoi d'effectuer en leur nom la livraison de leurs marchandises, et d'en toucher le montant.

Les convois ainsi formés dans les différentes communes sont dirigés sur le centre de réception, auquel sont rattachées ces communes. Là, la Commission de réception visée au décret précité du 3 septembre 1900, prend

livraison des approvisionnements qui en constituent le chargement. D'après les quantités livrées et reçues et les prix figurant aux tarifs, le secrétaire-comptable, attaché à la Commission de réception, établit des bons de paiement spéciaux destinés à assurer les paiements aux ayants droit.

Il est établi un bon de paiement pour chaque vendeur ayant accompagné le convoi et touchant, par suite, personnellement son prix. Pour les vendeurs qui sont restés à la commune et qui ont signé la procuration au chef de convoi, il est établi un bon de paiement collectif ; ce bon est remis au chef de convoi, qui en touche le montant en vertu de la procuration qui lui a été donnée, et réparti, à son retour à la commune, la somme qu'il a ainsi touchée, entre les divers ayants droit.

Les bons sont payés à présentation par l'agent du Trésor (receveur des finances ou percepteur) en résidence au centre de réception, ou, à défaut, par le percepteur qui a dans sa circonscription ledit centre. Ce dernier se transporte avec les fonds nécessaires au centre de réception. L'agent du Trésor, chargé des paiements, se tient en principe à proximité du lieu où siège la commission.

Pour se faire une idée exacte de la simplicité du système, il faut se représenter que les opérations de réception des denrées, d'établissement des bons et de paiement sont à peu près simultanés, et s'effectuent au

même emplacement. La commission de réception reçoit à un emplacement désigné les convois qui lui arrivent successivement des diverses communes ; elle constate la qualité et pèse les quantités. Aussitôt ces constatations faites, le secrétaire-comptable, qui est sur place, établit rapidement les bons de paiement qui en sont la conséquence et les remet aux ayants-droit ; ceux-ci, munis de cette pièce, se présentent au percepteur qui est également sur place, ou à proximité, avec les fonds nécessaires ; ils sont payés séance tenante. On peut dire, en toute vérité, que les vendeurs sont payés au comptant, et sans formalité, aussitôt après livraison ; le système de la procuration administrative procure même une facilité exceptionnelle au vendeur qui désire ne pas sortir de chez lui, en lui permettant de se faire représenter par le chef de convoi.

§ 2. — EXERCICES DE RAVITAILLEMENT

Il était naturel qu'après avoir organisé le « Service du Ravitaillement » et lui avoir assigné un rôle si essentiel dans la défense nationale, l'administration militaire se préoccupât d'en vérifier le bon fonctionnement en temps de paix, afin de s'assurer de la valeur du concours qu'on en pouvait espérer en temps de guerre. Le décret organique du 12 mars 1890 avait à peine quelques années d'existence, que « le ministre de la Guerre jugea qu'une innovation de cette envergure,

« objet d'études incessantes dans les départements et à
« l'administration centrale, devait être soumise à la
« sanction de la pratique. Il décida, en 1896, que des
« essais de fonctionnement seraient exécutés dans un
« département.

« Apprécier la valeur des règles de détail, vérifier la
« préparation des mesures d'exécution par les comités
« départementaux, les préfets et les sous-intendants
« militaires, le degré d'exactitude des statistiques, puis-
« qu'en dernière analyse, l'exploitation se résume à
« l'imposition à chaque commune de contingents dé-
« partementaux proportionnés à ses ressources ; tel était
« l'objet de ces essais dénommés depuis : expériences
« de ravitaillement.

« L'utilité qu'on en retira, dès le début, fut unani-
« mement appréciée ; on les renouvela avec le même
« succès en 1897 et 1899... (1). »

Les cultivateurs ayant accueilli favorablement ces essais, le Congrès de Versailles pour la vente commerciale du blé (1900) les retint comme procédé susceptible de favoriser les relations directes entre l'administration militaire et les producteurs, et émit le vœu que les expériences d'achats à caisse ouverte soient généralisés le plus possible.

Elles furent en conséquence continuées en 1901 et 1902.

1. Rapport de la Commission d'études des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles:

Dans son rapport, la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles apprécie ainsi les résultats de cette première série d'essais.

« De 1896 à 1902, quarante-six départements virent
« fonctionner les commissions de réception ; dans les
« années 1901 et 1902, ces commissions réunirent
« 40.500 quintaux de blé, 12.250 quintaux d'avoine,
« 400 quintaux de foin, 400 têtes de gros bétail. Trois
« mille cultivateurs ont participé à ces fournitures ; les
« sommes qui leur ont été payées dépassent un mil-
« lion. Aussi de nombreux conseils généraux ont-ils
« émis le vœu de voir ces expériences se renouveler
« plus fréquemment et devenir, autant que possible, le
« mode d'acquisition des denrées agricoles par l'admini-
« stration de la guerre. »

L'attention des rapporteurs du budget de la guerre est appelée sur ces résultats, et dans le rapport du budget de 1902, M. Berteaux s'exprime ainsi à ce sujet :

« Il résulte de l'ensemble des renseignements..., que
« les expériences de ravitaillement effectuées en 1901
« ont donné de bons résultats, tant au point de vue de
« la préparation à la mobilisation qu'à celui du con-
« tact direct avec la culture.

« Il y a un grand intérêt à continuer ces expériences,
« comme l'administration de la guerre demande à le
« faire en 1902. Nous vous proposerons donc, quand
« nous vous présenterons nos conclusions au sujet du

« chapitre intéressé, d'accorder les crédits nécessaires
« à cet effet.

« Ces expériences, tout en constituant d'utiles exer-
« cices en vue de la mobilisation, ont l'avantage d'ha-
« bituer les cultivateurs à traiter directement avec
« l'administration.

« Elles ne peuvent que favoriser le mode d'achat
« direct, et elles doivent, par suite, être étendues et
« généralisées. »

Une rubrique leur est en conséquence ouverte et des crédits spéciaux leur sont affectés au budget annuel des dépenses du ministère de la Guerre.

L'administration militaire les poursuit chaque année et en a codifié les conditions d'exécution dans une instruction en date du 4 juillet 1908, intitulée « Instruction sur les exercices de ravitaillement en temps de paix ».

Aux termes de l'article 1^{er} de cette instruction, « les
« exercices de ravitaillement ont pour but d'instruire
« et de préparer à leur mission, en temps de paix, les
« personnels appelés à concourir à la direction et à
« l'exécution du service du ravitaillement en temps de
« guerre, et de familiariser les populations agricoles
« avec les procédés d'exploitation des ressources qui
« seraient appliquées par ce service.

« Ils comprennent :

« a) *Des exercices de détail* ne portant que sur un
« nombre restreint de circonscriptions de groupement

« (en général une ou deux), et ayant plus spécialement
« pour but l'instruction des présidents des commissions
« de réception.

« b) *Des exercices d'ensemble*, mettant en jeu simul-
« tanément la plupart des commissions de réception
« d'un ou de plusieurs départements, permettant d'ex-
« périmentier et d'améliorer la réglementation, d'exer-
« cer les personnels de direction et d'exécution, et de
« vulgariser largement dans le public les modes d'ac-
« quisition du service. »

Sans entrer dans un examen détaillé de cette instruction, il convient cependant d'en exposer sommairement les dispositions générales, afin d'éclairer la discussion, faite plus loin, de la question de savoir, si ces exercices peuvent constituer un mode normal d'acquisition de denrées par le département de la guerre.

Pour l'exécution de ces exercices, le ministre de la Guerre impose à un département un contingent de denrées, par exemple de cinq mille quintaux de blé. Ce contingent est notifié au Comité de ravitaillement du département intéressé, qui se réunit, répartit ledit contingent entre plusieurs circonscriptions de groupement du département, et propose le prix auquel la denrée sera payée à caisse ouverte ; ce prix est arrêté définitivement par le ministre de la Guerre.

A l'intérieur de chacune des circonscriptions de groupement choisies par le Comité, l'autorité chargée du ravitaillement intéressée (préfet ou sous-intendant mili-

taire) sous-répartit le contingent assigné entre un certain nombre de communes. Les maires de ces communes reçoivent la lettre avis, dont il a été question au paragraphe précédent, laquelle leur indique les quantités à réaliser dans leur commune, les prix auxquels la denrée sera payée au comptant, et leur donne au surplus les instructions de détail nécessaires pour l'exécution du service. Les maires se conforment alors aux dispositions ci-dessus exposées pour les achats à caisse ouverte du service du ravitaillement, en temps de guerre.

Les présidents des Commissions de réception appelées à opérer sont convoqués au chef-lieu du département pour y recevoir des instructions verbales au sujet de l'exécution de leur mission ; ils se rendent ensuite à leur centre de réception, quelques jours avant la date fixée pour les opérations. Là, ils préparent une installation de fortune pour le fonctionnement du service ; puis, ils parcourent en voiture toutes les communes de la circonscription de groupement désignées pour participer à l'exercice. Cette visite essentielle a pour but de s'assurer que les maires ont bien reçu les instructions nécessaires, de vérifier les mesures d'exécution qu'ils ont prises, de stimuler leur zèle, de résoudre les difficultés, et de se mettre en rapport avec les vendeurs. Ils prêtent des sacs à ceux des vendeurs qui en seraient démunis.

Ces opérations préliminaires effectuées, les présidents

des commissions de réception reçoivent aux jours désignés les convois de denrées, fournis dans les diverses communes, et expédiés successivement par celles-ci. Ils assurent la réception des denrées et leur paiement au comptant dans les conditions ci-dessus indiquées (achats à caisse ouverte par les Commissions de réception du service du ravitaillement).

Il convient d'ajouter qu'on ne doit exiger dans ces exercices rien de plus que ce qui constitue la qualité loyale et marchande de la région.

§ 3. — EXERCICES DE RAVITAILLEMENT ENVISAGÉS COMME MODE D'ACHAT DE DENRÉES

Les exercices de ravitaillement ont donc comme conséquence l'achat de denrées par l'administration militaire, dans des formes spéciales organisées pour le temps de guerre.

Ces denrées sont demandées par voie d'avis à diverses communes, et fournies dans chaque commune par les personnes qui se font inscrire les premières à la mairie. Et, comme souvent les communes choisies sont des communes rurales, où il n'existe pas de commerçant, et où les denrées ne sont détenues que par des cultivateurs, les exercices de ravitaillement reviennent finalement à faire fournir en fait exclusivement par les cultivateurs certaines quantités de denrées achetées

par l'administration militaire. Ce privilège de fait est devenu avec le temps un privilège de droit, et l'Instruction précitée du 4 juillet 1908 l'a consacré, en spécifiant que les exercices de ravitaillement ont notamment pour but de familiariser les *populations agricoles* avec les procédés d'exploitation des ressources à appliquer en « temps de guerre ; qu'en principe, les denrées doivent être livrées par les cultivateurs, et que ce n'est que dans les cas où des insuffisances viendraient à se produire, que l'on pourra recourir, comme appoint, à des stocks commerciaux ».

Il ne s'agissait dans ces exercices, « ni de rechercher un nouveau mode d'approvisionnement en temps de paix, ni de favoriser les intérêts agricoles ; des considérations militaires seules y avaient conduit. »

« Mais il s'est trouvé que les cultivateurs ont accueilli avec empressement et même reconnaissance le système expérimenté : livraison directe, suppression de toute formalité administrative, paiement immédiat en espèces, prix rémunérateurs, tout devait en effet leur plaire dans l'appel inattendu qui leur était adressé, et qui se réclamait en même temps de leurs sentiments patriotiques (1). »

Aussi, la question a-t-elle pu se poser de savoir si ce système, si bien accueilli, ne pourrait pas devenir le

1. Rapport de la Commission de recherche des meilleurs procédés achat de denrées agricoles.

mode d'achat normal de la gestion directe. Un examen rapide permet de répondre par la négative pour les motifs suivants :

1° Une condition essentielle des exercices est que la série des opérations qui y sont exécutées soit la même que celle qu'exigerait l'exécution du service en temps de guerre, de manière à mettre en action tous les rouages qui devraient fonctionner à ce moment, et à leur faire répéter la série complète des mouvements qu'ils devraient exécuter. Or, l'achat en temps de paix d'approvisionnements relativement faibles ne nécessite pas un mécanisme aussi complet que celui qu'il a fallu créer, ni la série entière des opérations qu'il a fallu prévoir, pour la constitution des approvisionnements énormes nécessaires au cours d'hostilités aux armées et aux places fortes. C'est ainsi qu'il est inutile de faire fonctionner les comités départementaux de ravitaillement, de convoquer au chef-lieu du département les présidents de commission de réception, de faire visiter par ceux-ci les communes de leur conscription, etc. ; toutes ces opérations préliminaires, inutiles pour l'achat de quelques milliers de quintaux de blé en temps de paix, entraînent des frais qui majorent le prix de revient des achats.

2° Pour remplir leur rôle, les exercices de ravitaillement doivent être exécutés, à tour de rôle, dans les diverses régions du territoire, même dans celles qui sont éloignées d'une gestion directe. Dans ce dernier

cas, les frais de transport des lieux de l'exercice à la gestion la plus voisine entraînent des dépenses accessoires.

3° Les achats à caisse ouverte du service du ravitaillement se font à un prix assez élevé. « Le droit de « réquisition n'étant pas ouvert en temps de paix, et « aucune contrainte ne pouvant dès lors s'exercer, il « faut bien offrir aux détenteurs des produits un léger « bénéfice sur les cours locaux, pour les déterminer à « fournir les quantités demandées. »

« 4° Les comités départementaux de ravitaillement, « les maires des communes imposées, et surtout les « membres des commissions de réception ont, dans les « exercices de ravitaillement un rôle très laborieux. « Ils s'en acquittent toujours avec un zèle des plus « méritoires ; mais il ne faudrait pas abuser de leur « bonne volonté en les dérangeant trop fréquemment « de leurs affaires personnelles ; leur dévouement ne « serait plus le même d'ailleurs si, au lieu de requé- « rir leur concours en vue d'une œuvre de défense « nationale, on tendait à les transformer en agents « habituels de l'administration militaire (1). »

Ces raisons sont décisives. On ne saurait en conséquence songer à adopter comme procédé normal d'acquisition de denrées les achats à caisse ouverte par les

1. Rapport de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles.

soins des commissions de réception du service de ravitaillement ; ces achats ne peuvent être considérés que comme des exercices de préparation à la guerre. Il n'en reste pas moins qu'ils réalisent, à propos de cette préparation, un mode de contact direct séduisant entre l'administration militaire et les producteurs, et qu'ils ont l'avantage de familiariser ces derniers avec les fournitures militaires.

CHAPITRE VI

Résumé. Conclusions

Gestion directe. Entreprise

Le service des subsistances militaires est exécuté, en partie, *en gestion directe*, et, en partie, *à l'entreprise*.

Dans la gestion directe, le service est confié à un comptable recevant directement de l'État les moyens d'exécution et lui tenant compte des résultats, sans pouvoir prétendre à aucun bénéfice, mais aussi sans subir d'autres pertes que celles qui résulteraient de sa négligence.

L'entreprise consiste à traiter à forfait avec un individu étranger à l'armée pour l'exécution du service.

Chaque procédé a ses avantages et ses inconvénients :

a) La gestion directe a l'avantage de ménager les intérêts de la troupe en confiant l'exécution du service à des agents qui, ne pouvant rechercher des bénéfices au détriment du soldat, ont, au contraire, à espérer des récompenses militaires, quand ils se font remarquer par leur zèle et leur intelligence.

Elle a l'inconvénient d'exiger l'entretien d'un personnel spécial et de revenir plus cher.

b) L'entreprise dispense l'État de l'entretien de ce personnel spécial ; elle permet d'utiliser les connaissances pratiques des commerçants, leurs relations et leur esprit d'économie ; elle revient à meilleur compte à l'État.

Mais elle a le grand inconvénient de mettre en opposition les intérêts des parties prenantes et ceux de l'entrepreneur. En temps de guerre, le système de l'entreprise est dangereux pour l'exécution du service aux armées en opération ; l'entrepreneur expose, en effet, au hasard des événements, sa fortune et son crédit ; il se fait payer très cher ; et, malgré cela, il peut faillir à ses engagements et compromettre ainsi la subsistance des armées.

A plusieurs reprises, notamment en 1886 et 1887, la Chambre des députés a manifesté sa préférence pour le système de la gestion directe. Elle avait pour but de briser certaines coalitions financières, notamment la « Graineterie Française », société puissante qu'on accusait d'accaparer les fournitures, de réaliser des bénéfices scandaleux et d'exploiter les cultivateurs ; elle se proposait aussi de favoriser les cultivateurs en leur permettant de vendre directement leurs produits aux agents de l'État chargés de la gestion directe.

L'administration s'est efforcée d'entrer le plus possible dans cette voie ; mais ses efforts dans ce sens se sont trouvés limités par une question de crédits et par

une question de personnel. Pour faire passer une place de l'entreprise à la gestion directe, il faut, en effet, de l'argent pour rembourser à l'entrepreneur les approvisionnements qu'il est tenu d'entretenir ; il faut un personnel d'officiers et de troupes d'administration ; or, il importe de ne pas grossir démesurément ce personnel au détriment des troupes combattantes.

Au total, l'administration militaire paraît s'être inspirée à cet égard des considérations suivantes. En temps de guerre, il est indispensable que le service des subsistances militaires soit exécuté par la gestion directe, ce qui nécessite la constitution et l'entretien en temps de paix d'un personnel d'officiers et de troupes d'administration soigneusement préparé à sa mission. Le nombre des places en gestion directe a été déterminé d'après ce que permet l'emploi, en temps de paix, de l'effectif de ce personnel ainsi déterminé en vue des seuls besoins de la guerre. Ces dispositions très sages, et qui ne paraissent pas critiquables, ont permis de mettre en gestion directe 53 places pour les vivres (blé, pain) et 34 pour les fourrages (foin, paille, avoine, orge, etc.) contre 251 places à l'entreprise pour les vivres et 257 pour les fourrages.

**Adjudication publique, mode réglementaire d'achat
pour le service en gestion directe**

Dans les places en gestion directe, les achats du service portent surtout sur le blé, l'avoine, l'orge, le foin et la paille.

Ces denrées doivent être achetées d'après les principes posés par le décret du 18 novembre 1882 pour tous les marchés passés au nom de l'État, c'est-à-dire par adjudication publique. Les adjudications sont passées en séance publique par une commission présidée par le Maire ou son délégué et comprenant un sous-intendant militaire et un officier. Toute personne, à condition qu'elle soit de nationalité française et qu'elle ne soit pas en état de faillite, peut remettre à cette commission une soumission sur papier timbré faisant connaître ses offres ; la commission doit accepter comme fournisseur celle des personnes ayant déposé une soumission régulière, qui aura proposé le prix le plus bas. Cette personne, dite « adjudicataire » est payée de ses fournitures par un mandat du sous-intendant militaire sur production de pièces administratives comportant la prise en charge du gestionnaire.

Ce système oblige évidemment l'administration militaire à définir nettement dans des « Cahiers des Charges » les conditions de qualité et de livraison des denrées à fournir, et à prévoir minutieusement dans ces

documents les garanties destinées à assurer l'exécution loyale du contrat. Ces garanties comportent notamment le dépôt d'un cautionnement, des amendes en cas de retard dans les livraisons, et la passation éventuelle de marchés par défaut.

Si toutes ces dispositions ont l'avantage d'entourer les opérations de l'administration du maximum de garanties et de les soustraire à toute suspicion, elles ont, par contre, l'inconvénient de faire des adjudications le monopole de quelques professionnels, et d'éloigner des fournitures nombre de vendeurs, notamment les cultivateurs, que rebutent les formes de l'adjudication, l'étude et les exigences minutieuses des cahiers des charges.

Premiers essais de l'administration militaire pour substituer l'achat direct à l'adjudication

Il n'avait pas échappé à l'administration militaire qu'il y aurait un réel intérêt à briser ce monopole des professionnels de l'adjudication, qu'on réaliserait des économies dans les achats en y attirant les cultivateurs, et que, pour atteindre ce but, il conviendrait de renoncer aux formes de l'adjudication et de traiter par achats directs dans les conditions même usitées pour les transactions entre commerçants et producteurs.

Dès 1888, M. de Freycinet, alors ministre de la Guerre, proposait dans ce but un décret tendant à approuver

une disposition additionnelle à l'article 22 du décret du 26 novembre 1882, d'après laquelle il pourrait être procédé par voie d'achats sur simple facture pour les fournitures de fourrages. Mais le Conseil d'État émettait un avis défavorable.

M. de Freycinet revenait à la charge en 1890, et négociait à ce moment avec le ministre des Finances l'introduction dans la loi de Finances de 1892 d'un article additionnel pour autoriser l'administration militaire à assurer les fournitures de blé et de fourrages par achats directs. L'entente ne put se faire et le projet ne fut pas soumis au Parlement.

Ainsi repoussée deux fois sur la question des achats directs, l'administration aurait peut-être pu se retourner ensuite vers le système des adjudications, et rechercher au moins les simplifications à apporter aux cahiers des charges, de façon à en rendre les dispositions moins rebutantes pour les cultivateurs. Découragée sans doute par son double échec, elle paraît avoir renoncé à toute nouvelle tentative dans un sens ou dans l'autre jusqu'en 1897.

A ce moment, soutenue par divers membres du Parlement, défenseurs des intérêts agricoles, elle obtint sur le principe des achats directs un avis favorable de la Commission extraparlamentaire, qui était à ce moment chargée de reviser, sous la présidence de M. le sénateur Boulanger, premier président de la Cour des Comptes, les conditions et clauses des marchés de

l'État, et l'adhésion de l'administration des Finances à l'essai d'achats directs de blé, foin, paille et avoine, dans les trois places de Rennes, Epinal et Tarbes.

Ces essais furent pratiqués pendant les deux campagnes agricoles 1898-1899 et 1899-1900. Une commission fonctionnait dans chacune des places, examinait les échantillons qui lui étaient présentés à un jour déterminé (en principe, un jour de marché) ; elle fixait, pour les échantillons acceptés, un prix qui était accepté ou refusé par les vendeurs, séance tenante et sans discussion. Les vendeurs livraient leur marchandise au magasin militaire de la place, et celle-ci était acceptée à la seule condition d'être conforme à l'échantillon. Les achats faits à un même fournisseur, dans une même séance, ne pouvaient être supérieurs à 1.500 francs, l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 limitant à cette somme le montant des achats sur simple facture. Les vendeurs étaient payés au comptant au moment de la livraison : en numéraire, jusqu'à concurrence de 500 francs ; en mandats de trésorerie, au delà de cette somme.

Dès le 7 mai 1900, en présence des résultats négatifs obtenus pour le blé et l'avoine, les essais d'achats directs étaient abandonnés pour ces deux denrées et continués seulement pour le foin et pour la paille.

**Congrès international de Versailles de juin 1900 pour
l'organisation de la vente commerciale du blé**

A ce moment (juin 1900), un congrès international pour l'organisation commerciale de la vente du blé se réunissait à Versailles et était amené à s'occuper des relations de l'agriculture avec l'administration militaire, celle-ci étant un client considérable, le plus gros des consommateurs. A la suite d'études où le département de la guerre était représenté, il émit différents vœux tendant à faciliter aux agriculteurs l'accès des adjudications et à leur permettre de concourir directement à la fourniture des approvisionnements de l'armée. Pour donner satisfaction à ces vœux, l'administration prenait les dispositions suivantes.

**A. — *Mesures pour faciliter l'accès des adjudications
aux cultivateurs***

1° Toutes les fournitures de blé, foin, paille et avoine sont fractionnées en lots de 10 quintaux ; au premier concours, nul ne peut être déclaré adjudicataire de plus de 10 lots.

2° A titre d'essais, dans sept corps d'armée, les adjudications sont échelonnées à des dates fixes et portent sur des quantités fixes, de telle sorte que les cultivateurs sachent à l'avance l'époque et l'importance des achats.

Les cultivateurs désireux de soumissionner sont autorisés à faire agréer par une commission leurs échantillons avant l'adjudication.

Les fournisseurs de moins de cent quintaux peuvent être payés au comptant en numéraire, au moment de la livraison, par l'officier d'administration gestionnaire.

*B. — Mesures pour permettre aux cultivateurs
de concourir directement aux fournitures*

1° Les essais d'achats directs précédemment tentés à Rennes, Epinal et Tarbes, sont étendus pour le blé aux places d'Orléans, Nevers et Toulouse;

2° Les expériences de ravitaillement, effectuées depuis 1896 dans plusieurs départements en vue de soumettre à la sanction de la pratique les mesures préparées dès le temps de paix pour assurer en temps de guerre la subsistance de l'armée et de la population civile des places fortes, sont généralisées et transformées en exercices de ravitaillement.

L'application de ces mesures ne réalisait pas le but que l'on s'était proposé. Les cultivateurs continuaient à se montrer aussi rebelles au système de l'adjudication : malgré les facilités accordées, ils ne répondaient qu'avec un empressement médiocre à l'appel qui leur était adressé dans les places de Rennes, Epinal, Tarbes, Nevers, Orléans et Toulouse. Seuls les exercices de ravitaillement obtenaient un succès incontestable.

**Commission de recherche des meilleurs procédés
d'achat des denrées agricoles par l'administration de
la guerre (1903).**

Cependant, le Parlement prenait un intérêt de plus en plus vif à l'établissement de relations directes entre les cultivateurs et l'administration militaire : chaque année, le rapporteur du budget de la guerre à la Chambre des députés insistait d'une façon particulière dans son rapport sur la nécessité, dans le double intérêt de l'État et des cultivateurs, de simplifier les formalités administratives pour permettre aux cultivateurs de prendre part aux fournitures de l'armée. Devant cette insistance, et en raison du succès médiocre des mesures prises à la suite des vœux du Congrès de Versailles de 1900, l'administration militaire décida en 1903 de procéder à une révision complète de la question et confia cette étude à une commission dans laquelle le Parlement était représenté par un sénateur et par un député, et qui comprenait, avec des membres militaires, des représentants de l'agriculture et du commerce.

Cette commission dite « Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles par l'administration de la guerre » procéda à une vaste enquête dans le but de déterminer les coutumes qui président aux relations des cultivateurs et des négociants, puis de relever les critiques formulées contre

les modes d'achat de l'administration militaire, ainsi que les vœux présentés pour y remédier.

A la suite de cette enquête, la commission se prononça nettement pour le système des achats directs sans adjudication. L'adjudication publique ne lui paraissait devoir être maintenue que comme « un mode supplémentaire d'achat pour parfaire les quantités qui ne seraient pas fournies par les achats directs ».

Après avoir posé ce principe, la Commission expose les divers modes d'exécution d'achats directs qui peuvent être employés, et ne se prononce pour aucun d'eux, laissant à l'administration le choix d'appliquer les uns ou les autres, suivant les lieux et les circonstances. D'après ces propositions, les achats directs peuvent avoir lieu, soit aux établissements militaires mêmes, soit en dehors de ces établissements.

Dans les établissements, les achats directs peuvent être effectués, soit par le gestionnaire seul, soit par le gestionnaire assisté d'une commission.

En dehors des établissements militaires, les achats directs peuvent être faits soit sur les marchés, soit chez les cultivateurs mêmes. Ils sont confiés, soit au gestionnaire seul, soit au gestionnaire assisté d'un officier, soit à une commission.

Dans tous les cas, ils sont faits sur échantillon, suivant les usages commerciaux ; les paiements doivent avoir lieu séance tenante, avec le minimum de formalités, immédiatement après la livraison ; des sacs doi-

vent être prêtés aux vendeurs ; et l'on doit montrer de la tolérance dans les réceptions, en admettant, moyennant justes réfections, les denrées qui, bien qu'acceptables, seraient un peu inférieures à l'échantillon.

Accessoirement, la Commission était amenée à s'occuper des exercices de ravitaillement qui avaient déjà obtenu les suffrages du Congrès de Versailles et continuaient à être particulièrement appréciés des populations agricoles. Tout en reconnaissant que ces exercices ont l'avantage d'habituer les cultivateurs à traiter directement avec l'administration, la Commission constate qu'ils constituent surtout des opérations et, en quelque sorte, des manœuvres en vue de la mobilisation, et qu'en raison de la nature et de la complexité des rouages qu'ils mettent en action, ils ne peuvent devenir le mode d'achat normal de la gestion directe en temps de paix. Toutefois, il n'y a que des avantages à les multiplier, tant au point de vue de la préparation à la guerre que des relations entre l'administration des cultivateurs.

Mesures prises par l'administration militaire à la suite des travaux de la commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles.

A la suite des travaux de la Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles, le département de la guerre, mis par cette Com-

mission en présence de plusieurs solutions, s'arrête aux dispositions suivantes :

1° Parmi les divers systèmes d'exécution d'achats directs proposés par la Commission, sera seul mis à l'essai, celui qui consiste à faire acheter sur échantillons par le gestionnaire sur les marchés, dans les conditions mêmes qui président aux relations entre négociants et cultivateurs. Cet essai est pratiqué en 1904 pour 28 places en gestion directe en ce qui concerne le blé, et pour 16 places en ce qui concerne les fourrages, soit au total pour 44 places. Deux décrets en date du 9 février et du 3 juin 1904, rendus sur la proposition des ministres des Finances et de la Guerre, autorisent : le premier, des achats de grains et de fourrages sur simple facture, jusqu'à concurrence de 10.000 francs, par dérogation aux dispositions de l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 ; l'autre, la délivrance d'avances jusqu'à 50.000 francs aux gestionnaires de ces achats.

2° L'adjudication reste le mode normal d'acquisition des denrées agricoles. Elle est pratiquée dans toutes les places autres que celles où l'essai ci-dessus visé est expérimenté : même dans ces dernières, elle subsiste à titre de comparaison à côté du système des achats directs, la moitié des fournitures nécessaires devant être réalisée par chacun de ces systèmes.

Toutefois, et à titre d'essai, les conditions antérieures des adjudications sont légèrement améliorées par

les trois mesures suivantes : dépôt facultatif d'échantillons avant l'adjudication, — paiement direct et immédiat des fournitures de cent quintaux et au-dessous, — tolérance dans les réceptions avec application de réfections permettant de tenir compte des différences de qualité.

3° Augmentation du nombre et de l'importance des exercices de ravitaillement.

Les essais d'achats sur les marchés, inaugurés en 1904, sont poursuivis d'année en année, jusqu'au 30 juin 1911. Ils donnent lieu à de vives réclamations de la part du commerce qui croit d'abord, et à tort, y voir un monopole en faveur des cultivateurs, et qui, ensuite, accuse les officiers acheteurs de contrarier ses opérations et d'occasionner la hausse sur les marchés qu'ils fréquentent. L'association nationale de la Meunerie Française, en particulier, fait plusieurs démarches auprès du ministre de la Guerre dans le but d'en obtenir l'abrogation. Mais en raison de l'économie appréciable qu'ils procurent, et soutenue par les rapporteurs successifs du budget de la guerre et par le Parlement, l'administration militaire résiste à cette pression, et, après sept années d'expérience, fait adopter, à titre définitif par deux décrets en date du 22 septembre 1911, le système des achats directs sur les marchés.

Ces achats sont pratiqués dans les places en gestion directe déterminées d'un commun accord entre les ministres de la Guerre et des Finances. Dans ces places,

une part seule des fournitures, dans la proportion fixée par les directeurs de l'intendance, est réservée à ce système d'achats, l'adjudication étant maintenue parallèlement pour l'autre part.

Les simplifications de détail aux conditions de l'adjudication, mises à l'essai en 1904, sont supprimées le 30 juin 1912, comme n'ayant produit aucun résultat favorable pour attirer une clientèle plus nombreuse à ce mode d'achat.

CONCLUSIONS

En résumé, après diverses expériences, dont les plus anciennes remontent à l'année 1888, après avoir essayé tantôt de rendre le système de l'adjudication plus accessible aux cultivateurs, tantôt d'attirer ces derniers par des achats directs sans adjudication, l'administration militaire vient de s'arrêter à une solution mixte, qui consiste à acheter les grains et les denrées fourragères, à la fois par voie d'achats directs et par adjudication.

Actuellement, la plus grande partie des fournitures paraît encore réservée au système de l'adjudication.

On peut se demander si la coexistence de deux procédés d'achat est bien logique et susceptible de durée. Sans doute, on prétendra que les deux systèmes se contrôlent l'un l'autre : les prix obtenus aux adjudications servent de limite supérieure aux prix des achats directs des gestionnaires ; et réciproquement, les prix obtenus dans les achats directs permettent de modérer les prétentions des soumissionnaires aux adjudications. On ajoutera que l'on fait ainsi à chacun sa part : aux commerçants, qui sont familiarisés avec l'adjudication, les

fournitures par ce procédé ; aux cultivateurs, rebelles à l'adjudication, les fournitures par achats directs. Mais comme les achats directs peuvent être faits indistinctement aux négociants et aux cultivateurs, et ne constituent pas un monopole en faveur de ces derniers, nous ne voyons pas pourquoi les commerçants ne rechercheraient pas à traiter exclusivement par ce procédé et à se soustraire aux formalités gênantes de l'adjudication. Soit qu'ils se présentent de moins en moins aux séances d'adjudication, soit qu'ils y soumissionnent à des prix inacceptables, nous sommes portés à croire que les fournitures par adjudication iront en diminuant sans cesse et que, finalement, suivant la logique des choses, le procédé commode éliminera petit à petit le procédé incommode. Ainsi, le système de l'adjudication, déjà fortement battu en brèche, mais encore debout, disparaîtrait complètement, non en vertu de la réglementation, mais par la force des choses, et l'achat direct resterait le seul mode d'achat des denrées fourragères par l'administration. Ce résultat, que nous considérons comme très probable, ne nous paraît pas devoir présenter d'inconvénient : l'achat direct est praticable pour tous ; commerçants et cultivateurs peuvent s'y faire une concurrence qui sera profitable aux intérêts de l'État. Mais il faut pour cela que les agents chargés des achats fassent preuve d'initiative et d'intelligence. Les offres des commerçants leur arriveront toujours en abondance ; il leur faudra pro-

voquer, celles des cultivateurs, toujours plus lents et moins rompus aux affaires ; sans quoi, les cultivateurs se désintéresseront de la question, la concurrence favorable aux bas prix ne se produira pas.

Un dernier mot sur le mode d'exécution des achats directs. Nous avons vu que la Commission de 1903 avait envisagé et même recommandé plusieurs de ces modes. Nous avons dit que c'était, selon nous, à juste titre que l'administration avait éliminé tous ceux qui ne laissaient pas au gestionnaire seul le soin et la responsabilité des achats, et qui faisaient assister cet officier soit par un autre officier, soit par une commission. Mais la Commission avait prévu que, tout en opérant seul, le gestionnaire pouvait acheter directement, soit sur les marchés, soit au siège de son magasin, soit même chez les cultivateurs. D'après la réglementation arrêtée [par le département de la Guerre, les achats directs sont pratiqués seulement sur les marchés. Nous estimons que cette disposition est trop restrictive, et nous ne voyons pas pourquoi le gestionnaire ne pourrait pas recevoir les offres des personnes qui lui présenteraient des échantillons sur place, à l'établissement militaire, ou traiter par correspondance suivant une pratique qui tend à se généraliser dans le commerce, ou même se rendre chez les cultivateurs pour s'entendre directement avec eux ; ces mesures favoriseraient certainement le concours des cultivateurs qui, à certaines époques de l'année où ils sont occupés aux tra-

vaux des champs, désertent les marchés. Sans doute, on a voulu que les opérations des officiers acheteurs se passent au grand jour, sur la place publique, et l'on doit voir là un reste de ce souci du bon renom de la probité administrative qui a rendu si longue et si difficile à vaincre la résistance des partisans de l'adjudication. Il nous semble qu'après avoir abattu cette barrière, il n'y a pas lieu de s'arrêter dans la voie où l'on s'est engagé, ni d'apporter aucune restriction à la confiance qui est faite aux officiers chargés des achats. Débarassée de cette dernière entrave, leur activité s'exercera dans un champ plus vaste, au profit de leur éducation commerciale et pour le plus grand bien de l'État, dont les approvisionnements se feront certainement à meilleur compte.

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu : le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Les avoines. par A. SERAND
- Les ministères (ministère de la
Guerre) P. DOUMER
- Législation et administration mi-
litaires. DELAPERRIÈRE
- Cours d'Administration militaire. VIGO-ROUSSILLON
- Revue de l'Intendance :
- a) Janvier et février 1904 : Rapport de la Commission de
recherches des meilleurs procédés d'achat des den-
rées agricoles.
- b) Avril, mai, juin 1902 : Conférence aux présidents des
commissions de réception du service du ravitail-
lement du département de l'Ariège, par SOUILLARD.
- Journal Officiel de la République Française et documents
annexes. Rapports du Budget de la guerre des
exercices :
1898. par MM. BOUDENOOT
1900. PELLETAN
1901. RAIBERTI
1902. BERTEAUX
1903. MAUJAN
1911. CLÉMENTEL
- Bulletin Officiel du ministère de la Guerre (comptabilité
générale et marchés.)

Cahier des charges communes du 26 juin 1912 pour les
fournitures de denrées.

Cahier des clauses et conditions générales des marchés de
fournitures du département de la Guerre du 16 fé-
vrier 1903.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉAMBULE	5
CHAPITRE PREMIER. — Modes d'exécution du Service des	
subsistances militaires. Entreprise. Gestion	
directe	9
§ 1. — Voie économique. Gestion directe.	10
§ 2. — Entreprise.	16
a) Définition.	16
b) Etendue des services à l'entreprise	17
c) Avantages et Inconvénients.	20
§ 3. — Emploi simultané des deux systèmes.	22
CHAPITRE II. — Procédés d'achat de la gestion directe.	
§ 1. — Décret du 18 novembre 1882.	28
§ 2. — Forme des adjudications.	30
§ 3. — Cahiers des charges	34
§ 4. — Avantages et inconvénients du système	
des adjudications	40
CHAPITRE III. — Améliorations apportées au système	
des adjudications en vue d'attirer les produc-	
teurs	45
§ 1. — Modifications en 1897 aux conditions de	
fourniture.	45
§ 2. — Congrès international de Versailles (juin	
Duhamel	11

1900) pour l'organisation de la vente commerciale du blé	47
§ 3. — Améliorations apportées aux adjudications en 1907	56
CHAPITRE IV. — Abandon du principe de l'adjudication.	61
§ 1. — Usages des cultivateurs pour la vente de leurs produits	61
§ 2. — Difficultés rencontrées pour l'organisation d'achats directs	69
§ 3. — Premiers essais d'achats directs . . .	73
§ 4. — Insistance du Parlement pour généraliser les essais d'achats directs.	81
§ 5. — Commission chargée de l'étude des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles.	92
§ 6. — Extension des essais d'achats directs .	98
A) Décrets autorisant les achats directs . .	99
B) Organisation des essais d'achats directs.	104
C) Critique, Résultats.	112
CHAPITRE V. — Achats réalisés au moyen des exercices de ravitaillement	122
§ 1. — Service du ravitaillement.	123
§ 2. — Exercices de ravitaillement.	128
§ 3. — Exercices de ravitaillement envisagés comme mode d'achat de denrées	134
CHAPITRE VI. — Résumé. Conclusions	139
Gestion directe. Entreprise.	139
Adjudication publique, mode réglementaire d'achat pour le service en gestion directe.	142
Premiers essais de l'administration militaire pour substituer l'achat direct à l'adjudication	143
Congrès international de Versailles de juin 1900.	146

Commission de recherche des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles. . . .	148
Mesures prises par l'administration militaire à la suite des travaux de la commission de recherche des meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles	150
Conclusions	154
BIBLIOGRAPHIE	159

